Solidarverantwortlichkeit der Reichsregierung nach geltendem Recht.

Inauguraldissertation.

Der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Freiburg

vorgelegt von

Albert Reber.

Kallmünz
Buchdruckerei von Michael Laßleben
1933.

Referent: Professor Dr. Freiherr Marschall von Bieberstein.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Durch Genehmigung einer Dissertation nimmt die Fakultät nicht Stellung zu den darin ausgesprochenen Anschauungen.

Meinem lieben Vater!

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543109_0070

Solidarverantwortlichkeit der Reichsregierung nach geltendem Recht.

Übersicht.

Erster Teil: Grundlagen. Seite

I. Begriff und Wesen der Verantwortlichkeit. 1
1. Begriffsbestimmung. 1
2. Verschiedenartige Verwendung des Begriffs im Sinne von 1
a. Rechenschaftsablage. 1
b. Haftung. 1
3. Scheidung von Verantwortung im engeren Sinn und Haftung als Verantwortungsfolge. 1
4. Die Zurechenbarkeit als Grundvoraussetzung jeder Verantwortung. 2
5. Die gedankliche Richtung des Begriffs 2
a. nach der objektiven, 3
b. nach der persönlichen Seite. 3

II. Kollektivverantwortlichkeit. 3
1. Organisation und Haftung des Vereinstypus als zivilrechtliches Gegenstück zur staatsrechtlichen Solidarhaftung des Kabinetts. 3
2. Der Solidaritätsbegriff im allgemeinen Sprachgebrauch. 4
3. Der zivilrechtliche Ausgangspunkt der Solidarverantwortlichkeit. 4
a. nicht die Solidarhaftung, sondern 4
b. die Gesamthandshaftung. 4

III. Kollektivverantwortlichkeit des Ministeriums. 5
1. Die Grundlagen des Kollegialtypus. 5
2. Die Regierung als Organ und das Kabinett als Organträger. 6
3. Entwicklung des Kabinettsbegriffes. 7
4. Solidarität des „Kabinetts". 8
5. Die Solidarverantwortlichkeit als 8
a. allgemeine Kollegialhaftung auch für einzelministerielle Maßnahmen, 8
b. Kollektivhaftung im Bereich eigentlich kollegialer Zuständigkeit. 8

6. Das Kabinett Gesamtheit der Minister, nicht der Ministerien. Seite 9
IV. Arten der ministeriellen Solidarverantwortlichkeit. 10
1. Die übliche Dreiteilung in 10
a. moralische 10
b. politische 10
c. rechtliche Ministerverantwortlichkeit. 11
2. Die staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit und ihre beiden Erscheinungsformen: 12
a. Die staatsgerichtliche 12
b. die parlamentarische Verantwortlichkeit. 13
aa. Die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit als politisches Machtmittel und als Garantie der Verwaltungskontrolle. 13
bb. Der politische Charakter des parlamentarischen Verfahrens. 14
cc. Die Unpersönlichkeit des Kabinettsaktes als Ursache der Solidarhaftung. 14
dd. Das Mißtrauensvotum nicht Mittel, sondern Folge der Ministerverantwortlichkeit im engeren Sinn. 15
V. Absolute und alternative Solidarverantwortlichkeit. 16
1. Der englische Typus der Solidarverantwortlichkeit. 16
2. Der kontinentale Typus. 17

II. Teil: Hauptteil.

A. Geschichtliches.

I. Die Entwicklung in England. 18
II. Die Entwicklung in Frankreich. 20
III. Solidarverantwortlichkeit in den übrigen außerdeutschen Ländern. 20
IV. Solidarverantwortlichkeit in den deutschen Ländern vor 1918. 21

B. Solidarverantwortlichkeit der Reichsregierung nach geltendem Recht.

I. Der Verantwortlichkeitstypus in den Verfassungen der Länder. 24
1. Die Solidarverantwortlichkeit des preußischen Staatsministeriums. 24
2. Die Verantwortlichkeit des bayerischen Gesamtministeriums. 25

Seite

3. Die Regelung in den übrigen Ländern. 26

II. Die Organisationsform der Reichsregierung. 26

1. Die Entwicklung von der Revolution bis zur Reichsverfassung vom 11. VIII. 1919. 26
2. Das Kollegialitätsprinzip in Verfassung und Wirklichkeit. 27
3. Die Bedeutungswandlung des Reichskabinetts in der politischen Praxis. 29
4. Die gesetzgeberischen Grundlagen: 30
   a. Politische Kollegialität. 30
   b. staatsrechtliche Erfassung des Kabinetts. 31
      aa. Kanzler und Kollegium, 32
      bb. Die Schwächung des Kollegialgedankens durch die Reichshaushaltsordnung. 33
5. Der Zuständigkeitskreis des Reichskabinetts hinsichtlich
   a. eigener Akte, 34
   b. präsidentieller Maßnahmen. 36

III. Verantwortlichkeit der Reichsregierung. 37

1. Die Wissenschaft zum Problem der Solidarverantwortlichkeit. 37
2. Die Quellen in der Verfassung. 41
   a. Die Stellung der Vertrauensklausel neben den eigentlichen Verantwortlichkeitsmitteln. 42
   b. Die gesetzgeberischen Unterlagen des Art. 54 RV. 43
   c. Vergleichsschluß aus Motiven und Wortlaut verwandter Bestimmungen. 45
3. Die eigentlichen Mittel parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit in Verfassung und Geschäftsordnungen. 48
   a. Das Interpellationsrecht. 48
   b. Untersuchungsausschüsse und Ausschüsse nach Art. 35 RV. 51
4. Die etatrechtliche Verantwortlichkeit. 52

IV. Die politische Wirklichkeit. 55

1. Der Konzentrationsprozeß innerhalb der Reichsregierung und sein Einfluß auf die Gestaltung des Verantwortlichkeitsrechtes. 55
2. Die Reichstagspraxis. 58
   a. Das Mißtrauensvotum als Obstruktions- und Verantwortungsmöglichkeit. 58
   b. Die Herrschaft und tatsächliche Verantwortung des Reichskabinetts. 60
   c. Das Treuverhältnis zwischen Kanzler und Kabinett. 62

Seite

d. Abhängigkeit der Ministerverantwortung von der Bedeutung der angegriffenen Regierungsmaßnahmen und der tatsächlich getriebenen Politik. 64
e. Bewußtes und klares Abweichen des Reichstags von der Verantwortlichkeitsregel des Verfassungssatzes. 64
f. Änderungsantrag zu Art. 54 RV. 66
Anmerkungen. 68

I. Teil:

Grundlagen.

I. Begriff und Wesen der Verantwortlichkeit.

1. Der Begriff „Verantwortlichkeit" läßt sich inhaltlich folgendermaßen bestimmen:

Verantwortlichkeit ist das Einstehen eines mit der Fähigkeit eigener Willensbildung und -betätigung ausgestatteten Handelnden für ein bestimmtes pflichtgemäßes Tun oder Unterlassen gegenüber einem Dritten, dem er Pflichterfüllung schuldet oder der von ihm den Nachweis pflichtgemäßen Verhaltens fordern darf.

2. Dieses Einstehenmüssen kann sich je nach der Natur des zugrundeliegenden Pflichtverhältnisses oder der Person des Verantwortlichkeitsschuldners bezw. -gläubigers in mehr oder weniger strenger Form vollziehen.

a. Ihrem Wortsinn entsprechend bedeutet Verantwortlichkeit ein „Sichverantworten", also eine Rechenschaftsablage, gleichgültig, ob diese freiwillig oder auf Verlangen, ob in Form von Rede und Gegenrede oder einseitiger Erklärung geschieht.

b. Der Sprachgebrauch kennt den Begriff in erweiterter Bedeutung auch als Haftung.

Während die Rechenschaftsablage dem Zweck der Überwachung eines Pflichtschuldners und der Sicherstellung desjenigen, dem pflichtgemäßes Handeln geschuldet wird, dient, soll durch die Haftung eine Schadloshaltung des letzteren verbürgt werden — vorausgesetzt, daß eine vermögensrechtliche Haftbarkeit nach der Natur des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses überhaupt denkbar ist. So liegt z. B. auch bei der strafrechtlichen Verantwortlichkeit ein Fall von Haftung vor, die im Gegensatz zur zivilrechtlichen nicht wirtschaftlicher Natur ist, sondern grundsätzlich die verantwortliche Persönlichkeit als solche trifft.

3. Der Sprachgebrauch hat also zu einer Gleichstellung der Begriffe „Verantwortlichkeit" und „Haftung" geführt. Tatsächlich finden sich beide Erscheinungen im Rechtsleben, besonders im bürgerlich-rechtlichen Verkehr häufig verbunden. Man denke, um einige Beispiele zu nennen, an die Verantwortlichkeit des Beauftragten oder des Geschäftsführers ohne Auftrag für ihre Geschäftsführung §§ 666, 740 BGB, des Gesellschafters gegenüber einem Ausgeschiedenen § 740 BGB, an die Rechnungslegungspflicht des Vaters § 1667, des

Vormundes §§ 1840, 1890 usw. In all diesen Fällen wird u. U. die Verantwortung sich nicht nur auf eine reine Rechenschaftsablage beschränken, sondern im Schadensfalle auf eine Haftung für Schadlosstellung des Verantwortungsgläubigers ausgedehnt. Hieraus ergibt sich schon, daß regelmäßig Verantwortung im eigentlichen Sinn und Haftung nicht nur nicht identisch sind, sondern sich gegenseitig auch nicht bedingen. Das Gesetz kennt genug Fälle von Haftung ohne vorhergehende Verantwortung und geht, wie sich aus den eben genannten Beispielen ergibt, umgekehrt davon aus, daß die Rechenschaftsablage allein die Regel, eine hieraus entspringende Haftung die Ausnahme bildet.

Wenn im Folgenden auch die Haftung als Bestandteil der Verantwortung behandelt wird, so umfaßt diese sowohl das persönliche Einstehen für ein bestimmtes Handeln wie auch die hieraus entstehenden Folgen, sei es in Form von Schadloshaltung oder eines Schuldurteils. Hier haben wir es nicht mehr mit der Verantwortlichkeit im Sinne unserer oben aufgestellten Begriffsbestimmung, sondern mit einer solchen im weiteren Sinne zu tun — ähnlich wie im Prozeß das Urteil nicht mehr Bestandteil des eigentlichen Verantwortungsverfahrens ist, trotzdem aber mit ihm eine Einheit im Rahmen des Gesamtprozesses bildet.

Besonders deutlich wird die Scheidung beider Begriffe in solchen Fällen, in denen eine Haftung ohne Verschulden bezw. für fremdes Verschulden — §§ 278, 829 BGB — besteht; hier kann naturgemäß von einem „Verantworten" überhaupt nicht die Rede sein. Wenn trotzdem eine Haftung besteht, so beruht dies auf einem juristisch-gedanklichen Vorgang, der als „Fiktion" bezeichnet wird. Darnach wird der Verantwortliche, hier der Ersatzpflichtige, behandelt, als ob er selbst die schadenstiftende Handlung vorgenommen hätte, — sie wird ihm m. a. W. zugerechnet.

4. Diese Zurechenbarkeit ist ein allgemeines und wesentliches Merkmal jeder Verantwortlichkeit, sei es Rechenschaftsablage oder Haftung. Sie verlangt, wie wir eben feststellten, nicht, daß die verantwortungsbegründende Tatsache ihren Ausgang von der Person des endgültig Verantwortlichen nimmt, ferner auch nicht einmal die Kenntnis des Betroffenen von ihrem Vorhandensein oder ihrem Pflichtengehalt, sondern nur, daß dieser die Tat als eigene gelten lassen muß. Ebenso ist von nur tatsächlicher Bedeutung, daß derjenige, der die Verantwortung für fremdes Geschehen trägt, hierauf auch wirklichen Einfluß hat oder doch ein gewisses Oberaufsichts- oder Weisungsrecht auszuüben imstande ist. Auf den juristischen Charakter der „Zurechnung" hat dies keine Wirkung.

5. Aus unserer einleitenden Definition ergibt sich eine doppelte

inhaltliche Richtung, nach der der Begriff der Verantwortung bestimmt wird.

a. Verantwortlichkeit wird geschuldet *für* etwas. Sie setzt also ein bestimmtes menschliches Handeln — Tun oder Unterlassen —, das einem besonderen Bewertungsmaßstab unterliegt, voraus. Da *jede* Handlung sich als Tätigkeit innerhalb eines bestimmten Pflichtenkreises darstellen kann, gibt es eine jedem einzelnen Lebenstatbestand entsprechende Art von Verantwortlichkeit. Es ist deshalb eine geordnete Gliederung und Aufzählung sämtlicher Verantwortungserscheinungen von vorneherein aussichtslos und nur der Gefahr ständiger Anfechtung in Wissenschaft und Praxis ausgesetzt.[1]

Die in der früheren Lehre viel gebrauchte Dreiteilung bezüglich der Arten der Ministerverantwortlichkeit[2] religiöse (moralische), — rechtliche (dienst-, zivil-, straf- und staatsrechtliche) und politische (vor der öffentlichen Meinung, parteimäßige) Verantwortlichkeit ist reichlich summarisch und verschwommen; wie wenig dieser Aufbau für unsere Betrachtung verwertbar ist, zeigt sich, wenn man die Stellung des Ministers nach der *staatsrechtlichen* Seite hin betrachtet. Darüber mehr unter IV.

b. Verantwortlichkeit besteht weiterhin *jemandem gegenüber*. Es muß also eine Stelle geben, die eine Pflicht und u. U. den Zwang zur Rechenschaftsablage geltend zu machen in der Lage ist; die Durchsetzbarkeit dieser Pflicht ist aber nicht Wesenserfordernis. Auch die lex imperfecta ist eine lex und deshalb wie jedes andere bewehrte Gesetz Grundlage einer Rechtspflicht.[3] Nicht notwendig ist ferner, daß die Verantwortung von demjenigen, dem sie geschuldet wird, selbst geltend gemacht wird; oft ist er hiezu tatsächlich oder rechtlich nicht in der Lage.[4] Weiter ist nicht Voraussetzung, daß die Stelle, die sie geltend macht oder der sie geschuldet wird, dem Verantwortlichen rechtlich übergeordnet ist. Auch eine auf Grund eines Verantwortlichkeitsverhältnisses bestehende *tatsächliche* Abhängigkeit des Verpflichteten wird regelmäßig eine solche Unterordnung zur Folge haben.

II. Kollektivverantwortlichkeit.

1. Wie der Einzelne, so ist unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Personenmehrheit Mittelpunkt eines selbständigen Pflichtenkreises und hiedurch Träger eigener Verantwortlichkeit. Bedingung solcher Persönlichkeitsstellung ist, daß diese Vielheit in rechtlich erfaßbarer Form *organisiert* ist. Die bekanntesten Verbandserscheinungen im bürgerlichen Rechtsverkehr, die „Gesellschaft" und der „Verein" gehören zwar insoferne derselben Rechtsgruppe an, als sie eine Personenmehrheit zu einem besonderen Rechts-

begriff zusammenfassen, doch erfüllt nur der „Verein" jene Bedingungen, die eine selbständige Rechts- und Pflichtenpersönlichkeit ausmachen. Während die Gesellschaft „als solche" grundsätzlich aktiv und passiv handlungsunfähig ist und nur ihre Mitglieder nach außen rechtsverbindlich auftreten, kommt dem Verein als einer Art „Oberpersönlichkeit" im Verhältnis zu seinen Angehörigen und als Träger eigener Rechtsnatur eine selbständige Handlungsfähigkeit zu. Kurz gesagt, die Gesellschaftsmitglieder werden tätig für die Gesellschaft, aber im eigenen Namen, dagegen wirkt der Verein durch seine Mitglieder oder Organe in seinem Namen. Nur die letztgenannte Organisationsform, die wir der Einfachheit halber mit dem Namen ihres wichtigsten Typus als „Verein" bezeichneten, ist ihrer rechtlichen Handlungsfähigkeit gemäß Subjekt von Pflichten und infolgedessen auch eigener Verantwortlichkeit; nach außen tritt insoweit nicht die Einzelhaftung der Mitglieder, sondern grundsätzlich nur diejenige der Körperschaft „als solcher", die eigentliche Kollektivverantwortlichkeit, in Erscheinung.

2. Jene Kollektiv- oder Solidarverantwortlichkeit wird im allgemeinen Sprachgebrauch nicht nur im eben bezeichneten Sinne, sondern wie der Solidaritätsbegriff überhaupt, für irgendeine Art von Gemeinschaftsform verwendet, ohne über Natur oder Gehalt solcher Kollektivität etwas Näheres zu bestimmen; so spricht man nicht nur im Rechtsverkehr sondern auch im Gesellschaftsleben von solidarischen Interessen, solidarischem Handeln, solidarischer Haftung usw. und will damit die Einheitlichkeit irgendwelcher Lebensäußerungen eines bestimmten Personenkreises gegenüber denen eines Einzelnen betonen. Daß diese Terminologie für unsere Untersuchung, die sich allein mit der rechtlichen und politischen Seite der Solidarverantwortlichkeit befaßt, bedeutungslos ist, braucht nicht weiter hervorgehoben zu werden.

3. a. Sucht man nach den juristischen Grundlagen der Solidarverantwortlichkeit, dann darf man nicht, obwohl es wegen des Gleichklanges naheliegt, den zivilrechtlichen Begriff der Haftung „in solidum" heranziehen. Die Solidarhaftung nach §§ 421 ff, 427 BGB gestattet dem Gläubiger ein Zugriffsrecht gegenüber dem einzelnen Haftenden wegen der ganzen Schuld; dieser wird also gerade aus dem Zusammenhang mit den übrigen Schuldnern herausgelöst und so behandelt, als ob die Solidarschuld allein in seiner Person entstanden wäre. Man kann auch sagen, die Haftung in solidum erfaßt den Schuldgegenstand in seiner Gesamtheit, nicht die Schuldnerschaft im Ganzen. [5])

b. Ausgangspunkt und Vorbild der Kollektivverantwortlichkeit ist die zivilrechtliche Gesamthandshaftung; sie entspricht im we-

sentlichen jener Haftung, die wir oben allgemein als „Vereinshaftung“ kennzeichneten.

Im deutschen Rechtsleben findet sie in der germanischen Familien- und Sippenhaftung ihren ersten deutlichen Ausdruck. So war bei einigen Stämmen eine Teilung des Wergeldes in Erb- und Magsühne üblich; erstere war vom Täter der Familie des Getöteten, letztere von der Tätersippschaft den Magen des Toten zu entrichten.[6] Hier liegen die Wurzeln unserer modernen Gesamthandshaftungen im Schuld-, Familien- und Erbrecht.

In all diesen Fällen haben wir es mit einer reinen Haftungserscheinung mit der Folge wirtschaftlicher Schadloshaltung des Berechtigten zu tun; eine nur in der Person der Verantwortlichen in Erscheinung tretende Gesamtverantwortlichkeit — am ehesten der disziplinären Rechenschaftsablage vergleichbar — ist dem bürgerlichen Recht unbekannt; ihr Anwendungsgebiet ist das Staatsrecht.

III. Kollektivverantwortlichkeit des Ministeriums.

1. Nur der einzelne Mensch als physische Person hat von Natur aus einen Willen; wo die Entscheidung einer Vielheit von Einzelpersonen notwendig wird, muß zwangsläufig dem selbständigen Nebeneinander der sich oft zuwiderlaufenden Individualinteressen und -willensbildungen durch äußere Beeinflussung oder durch freie Einigung der Beteiligten eine einheitliche und gemeinsame Richtung gegeben werden; dies geschieht durch eine gedanklich fingierte Synthese, die die Willensäußerungen des Einzelnen mit denen der Übrigen zu einem Kollektivwillen verquickt und sie ihm zugleich unterwirft. Dieser Kollektivwille bedarf aber eines sinnfälligen Trägers zu seiner wirksamen Gestaltung, wie RADBRUCH[7] es ausdrückt: „Einer organisatorischen Zwischenbildung zwischen Individuum und der Gesamtheit“. Das gilt für die großen Parteiorganisationen wie für Behördenkollegien. Erst die feste organisatorische Zusammenfassung ist in der Lage, einen Verbandswillen zu schaffen und zu äußern.

Geschlossene Regierungskollegien mit der Fähigkeit zu juristisch selbständiger Willensbildung gab es im Altertum nicht. Zwar kamen nach dem Untergang der orientalischen Despotien zuerst in Griechenland und den griechischen Kolonien, dann in Rom kollegiale Behörden auf, doch lassen sich keine Vergleiche zwischen

ihnen und den modernen Ministerkabinetten ziehen. So war z. B. das Ephorat in Sparta keine organisatorische Behördeneinheit in dem Maße, daß etwa das Kollegium als solches Staatsakte schuf. Im römischen Reich war die Magistratsverfassung grundsätzlich kollegial, aber es fehlte an Ämtern, die unserer Vorstellung von modernen Ministerien annähernd entsprächen; die Konsuln waren keine Minister, auch waren zur Bildung eines Kollegiums nach alter Auffassung mindestens 3 Personen nötig.

Die Erkenntnis vom Wert und der Notwendigkeit kollegialer Staatsführung wurde erstmals von CALVIN dogmatisch gefaßt; er formulierte seine Forderung nach einer kollegialen Organisation der Regierung dahin, daß „mehrere Regierende gemeinschaftlich sich gegenseitig unterstützen und ihres Amtes walten derart, daß, wenn sich Einer zu hoch erhebe, die Anderen seine Zensoren und Herren seien".[8]

Der Wunsch nach Einheit und Verantwortlichkeit der Regierung und anderseits echt demokratisches Mißtrauen, das durch kollegialen Behördenaufbau natürliche Hemmungen und Sicherungen gegenüber einem Übermächtigwerden des staatsleitenden Organes schuf, legten also den Grund des modernen Kabinettstyps. CALVIN's Organisationsideal machte seinen Weg durch fast alle Verfassungen, vielfältig ergänzt und abgeändert, doch hatte der Kerngedanke des Kräfteausgleichs und der Kontrolle innerhalb der Exekutive in den meisten Verfassungsschöpfungen seinen Niederschlag gefunden.

2. Wenn in den einzelnen Verfassungstexten von „Regierung", „Gesamt"- oder „Staatsministerium" die Rede ist, kommt stilistisch die doppelte Bedeutung dieser Begriffe nicht genügend zum Ausdruck; denn einmal bedeutet „Regierung" soviel wie „Behörde";[9] es ist also die abstrakte, allein durch die Verfassung existierende Institution, unabhängig davon, ob sie in concreto von bestimmten Amtsträgern repräsentiert wird oder nicht; auf der anderen Seite bedeutet „Regierung" die summenmäßige Zusammenfassung der Männer, die das abstrakte Organ ausfüllen und ihm Leben und Willen geben. Als Beispiel für die doppelte Bedeutung des Begriffes erwähnt NAWIASKY[10] den § 4 bay. V. U., der bestimmt: „Das Gesamtministerium ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates. Es wird von dem Landtag bestellt und ist diesem verantwortlich". Im ersten Satz sind das Staatsorgan, im zweiten die Organträger in ihrer kollegialen Vereinigung als „Kabinett" gemeint, da nur diese als konkrete Persönlichkeiten zu einem Amt bestellt und für ihre amtlichen Maßnahmen verantwortlich gemacht werden können. Man muß

also im Einzelfall die Wortbedeutung aus dem Zusammenhang herauslesen.

Zur deutlicheren Hervorhebung des Unterschiedes zwischen Organ und Organträger wäre es zweckmäßig, das Wort „Regierung" nur im ersteren Fall zu verwenden, während wir das konkrete Ministerkollegium als „Kabinett" bezeichnen. Dieses allein als lebendiger Ausdruck und Träger staatlicher Hoheitsgewalt kann Gegenstand einer mit menschlichen Wertmaßstäben messenden Beurteilung sein.

3. Eine festumrissene Organisation erhielt das Kabinett in seiner jetzigen Bedeutung als korporative Zusammenfassung der einzelnen Ressortvorstände erst mit der klaren Herausschälung eigentlicher Ministerämter. In der absolutistischen Zeit gab es Ähnliches noch nicht, da Ressortaufteilungen nach Sachgebieten unter gleichzeitiger Betrauung eines Spezialbeamten mit deren Verwaltung damals noch die Ausnahme bildeten. Auch als nach französischem Vorbild die Einrichtung von Staatsministerien auf deutschem Boden Fuß faßte, ließ die Ausbildung eines eigentlichen Kabinetts noch lange auf sich warten. In erster Linie dienten die Minister der Beratung und persönlichen Information der Monarchen nach Art der englischen „privy councils". Wenn auch Ministerratssitzungen häufig waren, so waren sie zunächst doch nur unorganisierte Zusammenkünfte, die der Besprechung wichtiger Regierungsmaßnahmen dienten und so für eine gewisse Einheit der politischen Grundlinien sorgten. Abstimmungen und Mehrheitsbeschlüsse mit bindender Wirkung fanden nicht statt, da der Monarch in seinen Entschließungen unbeeinflußt auch auf die Seite der Minderheit treten oder überhaupt die Entscheidungen seines Ministerrates unbeachtet lassen konnte.

Mit dem Konstitutionalismus war im allgemeinen der erste Schritt zu einer besonderen organisatorischen Herausbildung des Ministerrates als selbständige staatliche Behörde mit eigenem Wirkungskreis gemacht. Aber auch im Rahmen ihrer besonderen Kompetenz war die Formation der Staatsregierung nicht konsequent einheitlich durchgeführt, da man nach wie vor den Mehrheitsgrundsatz als mit der Stellung des Fürsten und der selbständigen Verantwortlichkeit der Minister unvereinbar hielt. Dieses Anklammern an altüberkommene Vorstellungen führte dazu, daß selbst da, wo die Verfassung klipp und klar das Abstimmungsprinzip festlegte, diesem in der Rechtslehre mehr formelle als tatsächliche Bedeutung zuerkannt wurde.[11]

Diese doktrinäre Einstellung hatte natürlich in den damaligen Verfassungsschöpfungen bewußt oder unbewußt ihren Ausdruck gefunden; wir finden daher, wie wir noch sehen werden, in

keiner einzigen deutschen Verfassung aus der damaligen Zeit die eindeutige Festlegung und konsequente Durchführung des Kollegialitätsprinzips.[12] Man hatte eine einheitliche Behörde ohne Sicherung ihres einheitlichen Funktionierens geschaffen. Diese Unvollkommenheit zu heilen blieb der Praxis überlassen.

4. Solidarisch ist nur das Kabinett, denn die geschilderte fiktive Willens- und Handlungseinheit kann nur bei Trägern eines natürlichen Willens angenommen werden und ist auch dort nur nötig. Das Gesamtministerium in seiner abstrakten Behördeneigenschaft ist zwar eine „zusammengesetzte", aus einer Mehrzahl von Einzelressorts bestehende Einrichtung, aber organisatorisch doch eine Einheit an sich, sodaß eine juristische Vereinheitlichung nicht erforderlich ist.

Die Solidarität wirkt sich nach 2 Seiten aus: aktiv dadurch, daß die Kabinettsmitglieder als einheitlich handelnd angesehen werden; diese künstliche Handlungseinheit wird durch freie Übereinstimmung oder durch Abstimmung erreicht; damit ergibt sich für jeden Minister die Pflicht, in seinen dienstlichen Handlungen und Äußerungen für jede Maßnahme des Kabinetts einzutreten, gleichgültig ob sie seiner persönlichen Anschauung entspricht oder nicht;[13] passiv äußert sie sich in der Notwendigkeit, daß sich jeder Minister die Akte des Kollegiums als eigene anrechnen lassen muß, daß dieses aber umgekehrt auch die Maßnahmen des Einzelnen nach außen hin zu vertreten hat.

5. Die solidarische Verantwortlichkeit des Gesamtministeriums kennt zwei Grade ihrer Geltendmachung:

a. Ihre ausgesprochenste Erscheinungsform äußert sie, wenn alles amtliche Handeln der Minister, sei es innerhalb ihres eigenen Geschäftsbereiches, sei es im Kabinett, ausnahmslos der Gesamtverantwortlichkeit des Kollegiums als solchen unterfällt. Der einzelne Fachminister ist dann nur Glied eines Gesamtorganismus und wirkt stets innerhalb und für das ganze Ministerium, gleichgültig, ob eine Angelegenheit minderer oder allgemeiner Bedeutung vorliegt. Verantwortlichkeitsbegründend ist hier allein die Tatsache der Zugehörigkeit zum Kabinett, nicht das Maß der Beteiligung am Zustandekommen einer kollegialen Maßnahme. Das Gesamtministerium steht im Verhältnis eines oberen Organes zu einem reinen Vollzugsorgan.

b. Sie kann sich aber auch darauf beschränken, daß das Gesamtministerium als Ganzes nur für solche Akte haftet, die in den Rahmen seiner besonderen Zuständigkeit fallen. Hier bleibt im übrigen die Sonderverantwortlichkeit der einzelnen Ressortminister für eigentliche Fachangelegenheiten unberührt. Dieses Nebeneinander von Gesamt- und Einzelverantwortlichkeit, entsprechend dem

jeweiligen gesetzlichen oder auch vereinbarten Aufgabenbereich beider Organträger ist am ehesten einer gerechten und praktischen Handhabung der Verwaltungskontrolle angemessen und findet sich auch in den allermeisten Verfassungen der parlamentarisch regierten Staaten.

6. Eine Einschränkung des Solidaritätsgrundsatzes bedeutet das in fast allen Verfassungen verbriefte oder stillschweigend vorausgesetzte Recht der Minister, jederzeit ihren Abschied zu nehmen; es entspricht dies dem allgemeinen Gedanken, daß niemand zur Übernahme eines Ministeramtes gezwungen werden kann.[14] Auch da, wo strengste Kollegialität herrscht, darf dieses Recht nicht angezweifelt werden, will man nicht den Minister bedingungslos zum Prügelknaben des Monarchen oder einer Kabinettsmehrheit machen.

Es liegt die Frage nahe, ob durch den Rücktritt eines Ministers oder eine an dessen Stelle tretende Willenskundgabe, durch die die abweichende Stellungnahme des Überstimmten und dadurch seine Ablehnung der die Allgemeinheit treffenden Verantwortlichkeit kundgetan werden soll, die Einheit des Kollegiums und damit die Einheit seiner Verantwortung berührt wird. Das „nolens volo" des Lord Tiptoff[15] vermag grundsätzlich keine Befreiung von der gemeinsamen Verantwortung zu bewirken; wenn trotzdem einzelne Verfassungen wie die badische in Art. 55 II durch die Möglichkeit der Nichtunterzeichnung eines widersprechenden Ministers, oder wie die thüringische in § 46 II durch das Recht der Begründung seines abweichenden Standpunktes den einzelnen Minister der Kollektivverantwortlichkeit entheben, ohne dies von seinem Rücktritt abhängig zu machen, so sind das Ausnahmefälle. Sie vermögen an der verfassungsmäßig oder politisch festgelegten Kabinettssolidarität nichts zu ändern. Auch das durch Rücktritt oder Verantwortungsabwälzung in seinem Haftungsumfang geschmälerte Kabinett stellt als solches die jeweilige Landesregierung in ihrer Einheit dar; die Vollständigkeit des Regierungskollegiums mit der Folge, daß jedes Ministerium jeweils einen besonderen Leiter hat, wird von keiner Verfassung verlangt.

Wie oft wiederholen sich in der Praxis die Fälle, daß nach Rücktritt eines Ministers sein Ressort vorübergehend unbesetzt bleibt und daher einer verantwortlichen Spitze entbehrt; dann sind eben die übrigbleibenden Minister solidarisch und tragen dementsprechend eine solidarische Verantwortlichkeit. Dasselbe gilt, wenn sich ein Minister in einem speziellen Fall durch ausdrückliche Erklärung, wie sie die badische und thüringische Verfassung gestatten, von der Verantwortungslast freigemacht hat. Solche Ausfälle vermögen solange die Gesamtverantwortung nicht in Zweifel zu ziehen, solange überhaupt noch ein Kollegium von verantwortungsbereiten Staats-

ministern die Geschäfte führt. Dies ergibt sich klar aus dem Grundsatz, daß die Solidarverantwortlichkeit getragen wird nicht von der Gesamtheit der Ministerien sondern der Gesamtheit der verantwortlichen Minister.[16]

IV. Arten der ministeriellen Solidarverantwortlichkeit.

1. Bis in die Gegenwart hielt sich die übliche Dreiteilung der Verantwortlichkeitsarten in eine moralische, politische und rechtliche.[17] Diese Unterscheidung ist ohne irgendwelchen juristischen Wert, da sie Gegensätze aufstellt, die keine sind, und dem wahren Charakter der Ministerverantwortlichkeit in keiner Weise gerecht wird. Bei näherer Untersuchung wird sich zeigen, daß nur ein ganz geringer Ausschnitt dieses Gebietes, die eigentliche staatsrechtliche Verantwortlichkeit, den Begriff der Ministerverantwortlichkeit im eigentlichen Sinne deckt.[18]

a. Als moralische Ministerverantwortlichkeit wird vielfach die Pflicht eines Ministers verstanden, sein amtliches Handeln gewissenhafter Selbstkritik zu unterziehen, m.a.W. sein Gewissen als Richter über die Pflichtmäßigkeit seiner Amtsführung urteilen zu lassen. Er darf also sich nicht damit begnügen, die Billigung seiner Maßnahmen durch die Kabinettsmehrheit oder das Parlament und so gewissermaßen eine politische „Deckung" gefunden zu haben, sondern er hat gleichwohl sich daraufhin zu beurteilen, ob er auch das zum Staatswohl Erforderliche und den allgemeinen Gesetzen der Rechtlichkeit Entsprechende getan hat. Diese Selbstverantwortwortung ist aber kein Kennzeichen der besonderen öffentlichrechtlichen Amtsstellung des Ministers, sondern gilt ganz allgemein für alles menschliche Tun.

b. Wenig einheitlich ist in der Literatur die Vorstellung von der „politischen" Verantwortlichkeit; sie wird teils als Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Meinung,[19] teils als solche vor der Volksvertretung[20] verstanden. Was die Verantwortlichkeit vor der öffentlichen Kritik, insbesondere also vor der Presse anlangt, so ist nur zu sagen, daß hier keine Verantwortlichkeit in unserem Sinne vorliegt, denn es fehlt am Grunderfordernis eines Pflichtverhältnisses und somit an einer zur Geltendmachung und Entgegennahme der Rechenschaftsablage berechtigten Stelle.[21] Bezüglich der in diesem Zusammenhange genannten Verantwortlichkeit vor den Kammern sei auf das Folgende verwiesen; sie ist ihrer Natur nach eine rechtliche.

In Ländern mit entwickeltem Parteiensystem besteht allerdings eine Art politischer Verantwortlichkeit im Verhältnis zwischen den Ministern und ihrer Partei. Daß diese von ihren Mit-

gliedern in der Regierung eine ihren Interessen entsprechende Geschäftsführung und Politik erwartet und demgemäß eine stetige Kontrolle über ihre Minister aufrecht zu erhalten sucht, ist in der Natur eines auf Parteiengrundlage sich stützenden Regierungssystems gelegen. Das Maß des tatsächlichen Einflusses auf die Amtsführung der Minister und anderseits der Rücksichtnahme und Verantwortung der Letzteren gegenüber ihrer Partei bestimmt die Partei d i s z i p l i n. Es läßt sich nicht leugnen, daß eine politische Machtgruppe eine zur Geltendmachung von Verantwortung befugte Instanz darstellt, denn sie allein bestimmt Rechte und Pflichten ihrer Mitglieder, und wenn sie ihre Parteiminister zur Verantwortung zieht, so macht sie lediglich Pflichten geltend, die aus dem Mitgliedschaftsverhältnis fließen.[22] Aus dem Gesagten folgt schon, daß es sich auch hier um keine dem Ministeramte als solchen eigentümliche Verantwortung handelt, sondern um eine allen Parteimitgliedern, soweit sie im Auftrag ihrer Partei handeln, gemeinsame Rechenschaftspflicht.

c. Der Kreis unserer Untersuchung schließt sich also um die sogenannte „rechtliche" Ministerverantwortlichkeit; auch hier werden wir, um zum Begriff der eigentlichen Ministerverantwortlichkeit zu gelangen vieles auszuscheiden haben. Man unterschied bisher im allg. zivil-, straf-, dienst- und staatsrechtliche Ministerverantwortlichkeit. Hiezu ist kurz zu sagen: Die zivil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit ist kein besonderes Kennzeichen des Ministeramtes, auch wenn sie nicht vor den ordentlichen Gerichten geltend gemacht wird. Auch in den Ländern, wo besondere Gerichtshöfe für diese beiden Verantwortlichkeitsarten gebildet sind[23], gelten grundsätzlich hinsichtlich des Verfahrens und der Anwendung des materiellen Rechtes die allgemeinen Bestimmungen.[24]

Die dienstrechtliche Verantwortlichkeit der Minister ist dagegen ein Merkmal ihres „besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnisses."[25] Sie besteht in der Regel dort, wo die Regierung nicht selbst Staatsoberhaupt sondern, wie in den konstitutionellen Ländern, ein dem Monarchen untergeordnetes und von ihm abhängiges Organ ist. Ihren stärksten Ausdruck findet sie im freien Entlassungsrecht des Staatshauptes gegenüber seinen Ministern. In den parlamentarisch regierten Staaten besteht nur in den Fällen die disziplinäre Verantwortlichkeit, wo dem Staatspräsidenten irgendwelcher Einfluß auf Zusammensetzung oder Bestand der jeweiligen Regierung, ein gewisses Direktionsrecht in der allgemeinen Politik oder zumindest ein Anspruch auf Information oder sonstige Rücksichtnahme durch die Departementsleiter zukommt.

Die sogenannte „staatsrechtliche" Verantwortlichkeit der Minister ist nicht bloß, wie von Frisch[26] meint, eine V e r f a h r e n s a r t,

sondern eine selbständige Erscheinungsform der Ministerverantwortlichkeit. Sie allein kennzeichnet den besonderen öffentlichrechtlichen Charakter des Ministeramtes mit seiner über die gewöhnliche Gesetzeshaftung hinausgehenden staatsmännischen Haftung für die Pflichtmäßigkeit, d. h. Rechts- und Zweckmäßigkeit, allen ministeriellen Tuns.

Bei der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit unterscheiden wir zwei Unterarten, die wir nach der Form ihrer Geltendmachung als „parlamentarische" und „staatsgerichtliche" bezeichnen können.

Der Ausdruck „parlamentarische" Verantwortlichkeit wird in der Lehre vielfach als Bezeichnung für die politische Rechenschaftablage vor der Volksvertretung gebraucht,[27] was jedoch zu der irrigen Meinung Anlaß geben könnte, daß die parlamentarische und die oben behandelte „politische" Verantwortlichkeit gleichbedeutend seien. Wir verstehen dagegen unter der parlamentarischen Verantwortlichkeit lediglich eine Verfahrensart innerhalb des Hauptbegriffs der staatsrechtlichen Ministerhaftung; sie ist ebenso wie die staatsgerichtliche juristischer Natur.

Zusammenfassend stellen wir fest: Ministerverantwortlichkeit im technischen Sinne ist ausschließlich jene Verantwortlichkeit, die aus der staatsrechtlichen Natur des Ministeramtes fließt und die ihrem Inhalt nach deshalb aus dem System allgemeiner Haftungsarten herausgehoben als staatsrechtliche Erscheinung sich darstellt.

2. Es ist nun unsere Aufgabe, das Verhältnis der beiden Erscheinungsformen der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit, staatsgerichtlicher und parlamentarischer, zur Kollektivverantwortlichkeit klarzustellen. Auch hier sehen wir uns zu einer weiteren Einschränkung unseres Untersuchungskreises genötigt, da der gerichtlichen Ministerverantwortlichkeit der Kolelktivgedanke fremd ist.

a. Die Ministeranklage ist, wie schon ihr Name sagt, eine justizförmige Verfahrensform, an deren prozeßualer Natur auch dadurch nichts geändert wird, daß in einzelnen parlamentarisch regierten Staaten politische Körperschaften als „Haut cour de justice" oder als „Supreme court of judicature"[28] rechtsprechen, ferner daß Gegenstand der Urteilsfindung nicht bloß juristisch erfaßbare Verstöße sondern auch Nichtbeachtung allgemeiner Grundsätze der Staatspolitik, insbesondere also Zweckmäßigkeit von Regierungsmaßnahmen, sind. Wenn auch diese Sondergerichtshöfe mehr als die ordentlichen Gerichte in die Lage kommen in reinen Ermessensfragen zu entscheiden, so ist das kein Grund, den rechtlichen Charakter solcher Prozesse in Zweifel zu ziehen, denn auch in der ordentlichen Gerichtsbarkeit gibt es genug Fälle, die letzten

Endes der freien Würdigung des Richters unterliegen.[29] Auch darf nicht verkannt werden, daß für jeden Minister eine vom Gesetz stillschweigend vorausgesetzte allgemeine Rechtspflicht zu gewissenhaftester Amtsführung, also auch zur Beobachtung ungeschriebener Gesetze der „Staatsräson" besteht.

Der Prozeßcharakter der Ministeranklage legt die Frage vor, ob hier der Grundsatz der Kollektivverantwortlichkeit aufrechterhalten werden kann; die Frage ist zu verneinen. Grunderfordernis eines durch förmliches Urteil abschließenden Verfahrens, sei es nun in Form eines ausdrücklichen Schuldspruches oder, wie z. B. in Thüringen, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg,[30] einer „Mißbilligung", ist die Erforschung der materiellen Wahrheit und damit die Unmittelbarkeit der ganzen Verhandlung. Deshalb steht allen Staatsgerichtshöfen, soweit sie nicht ohnedies ordentliche Gerichte wie in Holland, Belgien, Portugal, den Skandinavischen Ländern usw., sind, das Recht unmittelbarer Beweiserhebung zu. Auch von den Staatsgerichtshöfen d. Reiches und den deutschen Ländern ist das Verfahren justizförmig, sodaß man nicht fehlgeht, wenn man auch dort, wo dies in den Staatsgerichtshofsgesetzen nicht ausdrücklich betont ist, eine sinngemäße Anwendung strafprozessualer Vorschriften für zulässig hält.[31] Aus diesen Grundsätzen folgt, daß der Gedanke der persönlichen Untersuchung aus dem Prozeßrecht in das staatsrechtliche Verfahren hinübergenommen werden muß. Eine von diesem wichtigsten Erfordernis der direkten und individuellen Schuldfeststellung abweichende Absicht hätte zweifellos im Gesetz ihre ausdrückliche Regelung gefunden.

b. So konzentriert sich schließlich unsere Betrachtung allein auf das Gebiet der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit.

aa. In ihrer verhältnismäßig kurzen Geschichte seit der französischen Revolution hat die parlamentarische Verantwortlichkeit eine Stufenfolge von Verantwortungsmöglichkeiten herausgebildet, die heute Bestandteil fast aller Verfassungen kraft Rechtssatzes oder durch Parlamentsbrauch wurde. Die wichtigsten Mittel sind „kleine" und „große Fragen", Petitionen, Etatresolutionen, schließlich, wenn auch nicht uneingeschränkt, das Mißtrauensvotum, als „außerordentliches" parlamentarisches Mittel. All diesen Möglichkeiten ist der Gedanke gemeinsam, in erster Linie die politische Überwachung des vollziehenden Organes sicherzustellen und es stets in einem Zustand von „Parlamentstreue" zu halten. Erst in zweiter Linie sollen sie eine Handhabe dafür sein, daß die Minister sich stets in den Bahnen gesetzmäßiger Amtsführung bewegen. Die Tatsache, daß auch offenkundige Gesetzesverstöße von Ministern nur in den seltensten Fällen eine Anklage zur Folge hatten, dafür aber eine umso gefährlichere parlamentarische Kritik heraufbeschwo-

ren, kennzeichnet deutlich die Einstellung der Volksvertretung, tunlichst alle Konflikte durch die bedeutend einfacheren und u. U. wirksameren parlamentarischen Rechenschaftsmethoden aus der Welt zu schaffen; denn jede Art von Justizförmigkeit ist eine Schwächung des politischen Einflusses.

bb. Auch parlamentarische Kritik bedeutet ein schuldfeststellendes Urteil — soweit sie sich nicht aus rein persönlichen, besonders in der parteimäßigen Einstellung begründeten Ursachen gegen einen Minister richtet, was sie jedoch von dem staatsgerichtlichen Verfahren unterscheidet, ist, ganz abgesehen von den Formalien, ihr Zweck und ihre Angriffsrichtung. Das Parlament ist im Verantwortlichkeitsprozeß kein „unparteiliches Gericht" sondern politischer Gegenspieler der Exekutive; das verleiht dem ganzen Verfahren seinen besonderen Kampfcharakter. Sachliche Gesichtspunkte treten naturgemäß gegenüber machtpolitischen Erwägungen und Zielen zurück. Materiell ist deshalb jeder Akt der Geltendmachung parlamentarischer Ministerverantwortlichkeit ein politisches Kräftemessen allerdings im Rahmen eines nach juristischen Grundsätzen geregelten Vorganges; was im Parlament Gegenstand der Verwaltungskontrolle ist, das ist nicht die staatsrechtliche Funktion des Gesamtministeriums, sondern seine politische.

Aus der gekennzeichneten Natur des Verfahrens folgt eine geringere Formgebundenheit bei Anwendung der parlamentarischen Verantwortungsmittel als im Staatsgerichtsprozeß. So gilt insbesondere das Erfordernis individueller Rechenschaftsforderung nicht so ausschließlich als im gerichtsförmigen Verfahren. Sämtliche Formen der Parlamentskontrolle kennen eine Solidarverantwortlichkeit der Regierung, meist neben der grundsätzlichen Einzelverantwortlichkeit der Minister.

cc. Eine Schwierigkeit liegt freilich darin, daß keine Verfassung klare Bestimmungen darüber enthält, unter welchen Voraussetzungen der Fall von Solidar-, und wann von Einzelverantwortlichkeit gegeben ist. So allgemeine Bestimmungen, wie sie z. B. das französische Gesetz v. 28. II. 1875 in Art. 6 oder die polnische V. U. v. 17. III. 21 in Art. 56 enthalten, wonach die Regierung für die allgemeine Politik, die Fachminister für ihre persönliche Amtstätigkeit verantwortlich seien, umgehen gerade die Kernfrage, was im Einzelfalle zur Richtlinien- bzw. zur Ressortpolitik zu rechnen ist. Ein Katalog, wie er sich in einigen Ministerverantwortlichkeitsgesetzen hinsichtlich besonderer Staatsdelikte findet, besteht nirgends für die parlamentarische Verantwortlichkeit. Auch ein Zurückgreifen auf Organisationsordnungen und Zuständigkeitsbestimmungen in der Verfassung oder besonderen Formationsvorschriften führt zu keiner Lösung, was in den Bereich der Richt-

linien-, was zur Fachpolitik zu zählen ist. Hieraus erklärt sich die Neigung, in Zweifelsfällen das Gesamtministerium zur Rechenschaft zu fordern.

Der Behelfscharakter der Solidarverantwortlichkeit ist insbesondere in der Unpersönlichkeit des Kabinetts begründet. Eine Interpellation wendet sich naturgemäß an die Stelle, die ihr am ehesten Aufschluß zu geben vermag, also an den zuständigen Minister, der die kritisierte Handlung vorgenommen hat oder in dessen Geschäftszweig der betreffende Vorgang fällt. Dies wird jedoch unmöglich, wenn es sich um Dinge handelt, die der kollegialen Beratung und Beschlußfassung unterfielen. Hier wird in der Regel eine klare Ausscheidung jenes Anteiles von Mitwirkung, für den der Einzelne verantwortlich ist, aus dem Gesamtakt nicht möglich sein. Will also das Parlament sein Interpellationsrecht nicht zu einer hölzernen Waffe verkümmern lassen, so wird es notgedrungen seine Kritik in der vom Kabinett selbst gewiesenen Richtung, also gegenüber der Gesamtheit der Minister üben.[32] Aus dem Wesen der Verantwortung versteht sich von selbst, daß die Regierung zur Vertretung ihres Standpunktes nicht „als solche" in der Lage ist, sondern eines „Sprechers", meist des Premiers, bedarf. Es ist im Einzelfalle genau zu unterscheiden, ob der referierende Minister wirklich „namens der Regierung" auftritt, oder ob er, wie z. B. im deutschen Reichstag, auch wenn es sich um klare Einzelverantwortung handelt, als „Reichsregierung" spricht. Es darf nicht verkannt werden, daß auch dann, wenn ein Minister Wortführer seines Kabinetts ist, letzten Endes ein Teil seiner persönlichen Tätigkeit zur Beurteilung steht. Denn auch strengste Solidarität bedeutet keine „Deckung" für den Einzelnen, weil die Wirkungen des Verfahrens immer nur jeweils den Einzelnen treffen.[33] Von wirklicher „Deckung" kann nur die Rede sein, wenn der parlamentarische Angriff nicht bloß von dem Betroffenen durch Dazwischentreten des Kabinetts geschwächt, sondern abgelenkt wird, was nur in ganz bestimmten Fällen, z. B. Anrufung des Volks wie in Art. 36 III Hamburgische V. U., möglich ist.

dd. Noch ein Wort zum Mißtrauensvotum, das in § 55 I Bayer. V. U. als „außerordentliches" parlamentarisches Mittel bezeichnet wird. Nicht in allen Verfassungen vollzieht sich die Kundgabe des Mißtrauensvotums in der kontradiktorischen Form einer Rechenschaftsforderung und -Ablegung. So ist es vielfach nichts anderes, als das äußerste politische Zwangsmittel in der Hand der Volksvertretung, um eine der Parteienmehrheit zusagende Zusammensetzung und Geschäftsführung der Regierung sicherzustellen. Daß diese Handhabung der Vertrauensklausel mit eigentlicher Verantwortlichkeit nichts zu tun hat, braucht nicht besonders hervorge-

hoben zu werden.[34] Aber auch in den Fällen, wo der Vertrauenszug in Zusammenhang mit wahrer Verantwortlichkeit geltend gemacht wird, ist es sachlich unrichtig, diese Einrichtung als Verantwortlichkeits*mittel* anzusehen. Denn der eigentliche Vorgang der Rechenschaftsablage ist schon abgeschlossen, wenn die Parteien in Form eines ausdrücklichen Beschlusses ihr Mißtrauen äußern. Dieser Beschluß entspricht im wesentlichen einem schuldfeststellenden Urteil und ist daher wie dieses nicht mehr Mittel, sondern *Folge* der Verantwortlichkeit. Wenn wir trotzdem auch Mißtrauensbeschlüsse im System der Ministerverantwortlichkeit anerkennen, so geschieht dies aus denselben Erwägungen, aus denen heraus wir eingangs auch die „Haftung" unter den Begriff der Verantwortlichkeit in einem weiteren Sinn brachten: Maßgebend ist auch hier nicht die juristische Terminologie, sondern der Sprachgebrauch und die tatsächliche Anwendung.

V. Absolute und alternative Solidarverantwortlichkeit.

1. Wir streiften bereits das Wesen der absoluten Solidarverantwortlichkeit und kennzeichneten sie als Verantwortlichkeit einer organisierten Gesamtheit „als solcher" unter Ausschluß jeglicher Einzelhaftung. Das Kollektivum gilt, gleichgültig, ob es als Ganzes handelt oder nur einzelne Glieder desselben innerhalb ihres selbständigen, von dem des Kollektivums gelösten, Tätigkeitskreises wirken, in jedem Fall als der ausschließliche Urheber des betreffenden Aktes. Das klassische Vorbild dieser absoluten Solidarität war bis zur Jahrhundertwende das englische Kabinett. Die auf strengster Parteidisziplin aufbauende innere Geschlossenheit des Ministerkollegiums äußerte sich darin, daß der Einzelminister stets nur als Exponent der Gesamtheit galt und so auch sein gesamtes persönliches Handeln in und außerhalb des Amtes als Handlung des Kabinetts angesehen wurde. Die Kehrseite dieses Repräsentationsverhältnisses findet anderseits darin ihren Ausdruck, daß der einzelne Minister zur Beobachtung der „loyalty" gegenüber der Regierung und demgemäß zur Verteidigung ihrer Maßnahmen, auch wenn er mit ihnen nicht einverstanden ist, die Verpflichtung übernimmt. Zieht er aus seinem Nichteinverständnis die Konsequenz und nimmt seinen Abschied, so hindert ihn daran auch die strenge Solidarität des Kabinetts nicht. Dies ist in der englischen Staatspraxis allgemein anerkannt; u. U. sorgt sogar das Gesamtministerium selbst dafür, indem es den widerspenstigen Minister einfach aus dem Kollegium hinausdrängt.[35] Am besten kennzeichnet der von dem Grafen Derby i. J. 1854 geprägte Satz den Inhalt der absoluten Soli-

darverantwortlichkeit: „Das Wesen der verantwortlichen Regierung besteht darin, daß die Mitglieder eines Ministeriums durch das Band solidarischer Verantwortlichkeit verknüpft, auf der Basis einer Partei stehend, Hand in Hand gehend ihre Maßregeln einmütig entwerfen und daß der Sturz eines Mitgliedes den der übrigen von selbst nach sich zieht."[36]

2. In Staaten mit Mehrparteiensystem ruht die Einheit der Regierung nicht auf der Disziplin und dem ausschließlichen politischen Leitungsmonopol einer einzigen Führerpartei, sondern bedarf einer rechtlichen Feststellung ihrer Formation. So konnte sich nur eine formelle Geschlossenheit und diese nur in kollegialen Angelegenheiten herausbilden. Diese auf dem Kontinent in den parlamentarischen Staatswesen heimische Erscheinungsform des Nebeneinander von Solidaritäts- und Separatgrundsatz hat ein dementsprechendes Nebeneinander von Gesamt- und Einzelverantwortlichkeit, das wir als „alternative Solidarverantwortlichkeit" bezeichnen, zur Folge. Es wurde oben bereits auf den nachgiebigen Charakter dieser Verantwortungsform hingewiesen. Es ist ein Kennzeichen der alternativen Verantwortlichkeit, daß sie im Gegensatz zur absoluten die Volksvertretung im Gebrauch ihrer Überwachungsmittel freier stellt, weil es letzten Endes — wenn auch oft nur in der Theorie — dieser anheimgestellt ist, gegen wen sie ihren Angriff richten will. Auch bei kollegialen Maßnahmen wird das Parlament nicht gehindert sein, seine Kritik an einem einzelnen Minister, den es vielleicht für besonders verantwortlich am Zustandekommen eines Mehrheitsbeschlusses hält, zu üben. In zahlreichen Ländern begnügt sich die Verfassung überhaupt damit, die Verantwortung des Gesamtministeriums oder einzelner Minister ohne nähere Bezeichnung der gegenseitigen Verantwortlichkeitsgrenzen zu bestimmen und so die Richtung seiner Kritik dem Parlament zu überlassen.[37]

Etwas anderes ist es, wenn sich aus dem Gesetzeswortlaut, wie z. B. bei dem rumänischen Ministerverantwortlichkeitsgesetz vom 2. V. 1879,[38] ohne weiteres ergibt, in welchen Fällen das Kabinett als solches haftet. Ebenso ist die Angriffsrichtung eindeutig bestimmt, wenn das Kabinett die Sache eines seiner Angehörigen für so wichtig hält, daß es sich in seiner Gesamtheit mit dem Angegriffenen solidarisch erklärt, wie dies z. B. in Hamburg Art. 36III, in Oldenburg § 42 III. vorgesehen ist.[39]

A. Geschichtliches.

I. Die Entwicklung in England.

Die Grundlagen der Kollektivverantwortlichkeit sind in England als Mutterland des Kabinettsbegriffs überhaupt zu suchen. Das englische Kabinett wurzelt im Staatsrat des Königs und läßt sich in primitiver Ausbildung bereits um 1389 feststellen.[40] Im Gegensatz zum Privy council als selbständiger staatsrechtlicher Erscheinung stellt das Kabinett eine rein gesellschaftliche Organisation dar und ist bis heute als rechtlicher Begriff mit rechtlichen Zuständigkeiten, eigener Geschäftsordnung usw. unbekannt. HATSCHEK nennt es „eine durch soziale Einflüsse hervorgerufene Bildung, welche eine Zwittergestalt hat, halb Staatsbehörde, halb Organisation der Gesellschaft."[41] Schon die alte Staatsratspraxis führte dazu, daß alle an der Abfassung einer „minute" oder Deklaration Beteiligten entweder zur gesamtverantwortlichen Mitunterzeichnung verpflichtet waren oder durch Aufführung ihrer Namen in einem besonderen Protokoll als solidarisch verantwortlich angesehen wurden. Diese Tradition setzte sich dann im Ministerkabinett — seiner Natur nach nur ein engerer Ausschuß des Privy councils — fort und fand seine besondere Stütze in der an die Stelle der bürokratischen Solidarität tretenden Parteidisziplin. Es dauerte jedoch noch lange, bis der Grundsatz der Solidarverantwortlichkeit sich in der allgemeinen Rechtsüberzeugung endgültig durchsetzte; so führte z. B. der Rücktritt Walpoles (1741) nicht zur Gesamtdemission, trotzdem dieser Ministerpräsident war,[42] auch der Staatssekretär Fox bekämpfte noch 1806 diesen Gedanken.[43] Das erste Kabinett, das solidarisch zurücktrat, war das Kabinett North, dies geschah 1782. Seitdem kann der Grundsatz der Solidarität trotz einzelner Abweichungen als ständige staatsrechtliche Erscheinung angesehen werden. Ausdrücklich wurde er dem Parlament gegenüber im erwähnten Falle Fox durch Lord Castlereagh im Jahre 1806 vertreten,[44] später, 1825, wurde er auch vor dem König bestätigt, als Georg IV. in der Frage der Unabhängigkeit der spanischen Kolonien in Amerika von seinen Ministern ein Gutachten einzeln verlangte, worauf diese baten, „to give their answer generally and collectively."[45] Als die beiden politischen Machtgruppen der Liberalen und Konservativen ihr politisches Kampffeld mit anderen Parteien zu teilen gezwungen waren, erlitt der Solidaritätsgedanke einen kräftigen Stoß. Das einigende Band konnte nun nicht mehr ausschließlich in der Parteidisziplin gefunden werden, an ihrer Stelle traten mehr und mehr bürokratische Bindungen, insbesondere aber der umfassende Einfluß des Premierministers und des

Königs. So liegt die ganze Zusammensetzung des Kabinetts beim Premier, denn dieser hat, abgesehen vom Vorschlagsrecht, auch das freie Verfügungsrecht darüber, welche Staatssekretäre und sonstigen Staatsratsmitglieder er in seine Umgebung und damit zu Mitgliedern des eigentlichen „Kabinetts" berufen will. Hiedurch ist in persönlicher Hinsicht eine gewisse Garantie für politische Gleichgesinnung und damit Einheitlichkeit der allgemeinen Politik und Verwaltung gegeben. Wie sehr heute der Gedanke einer selbständigen Ressortverantwortlichkeit auch in allgemein-politisch bedeutsamen Dingen sich durchgesetzt hat, beweist ein Vorgang unserer jüngsten Vergangenheit, die Meuterei der englischen Flotte im Herbst 1931, die zu lebhaften Angriffen gegen den Marineminister[46] führte; hier hatte allein der Fachminister den Ansturm des Unterhauses auszuhalten ohne irgendeine Unterstützung durch den Premier oder das Gesamtkabinett zu erhalten.

Der Vollständigkeit halber sei hier noch Todd angeführt, der selbst für seine Zeit nur bedingt die zwingende Natur der englischen Solidarität gelten läßt, indem er feststellt, daß die Anwendung dieses Prinzips „für die Zwecke der Rechtspflege nicht ausreichen würde", wenn die im J. 1857 von Earl Derby vertretene Doktrin der Kollektivverantwortlichkeit des Kabinetts (The essence of responsible government is that mutual bond ob responsability one for another, wherein a government, acting by party to together, frame their measure in concert, and where if one member falls to the ground, the others almost as a matter of course fall with him; abgedr. bei Hatschek. Engl. Staatsr. II S. 82) nicht voraussetzte, „daß ein Minister, der erweislich etwas getan hat, das ihn p e r s ö n l i c h dem Tadel des Parlaments oder der Bestrafung aussetzt, dafür auch a u s s c h l i e ß l i c h verantwortlich ist."[47] Todd zieht also einen scharfen Trennungsstrich zwischen solchen Angelegenheiten, die nach ihrer Natur eine politische Gesamtverantwortlichkeit des Kabinetts begründen und solchen, die wegen ihrer persönlichen Charakters sich nur zu einer Rechenschaftsablage des angegriffenen Ministers selbst eignen. Damit würde er die in der Wissenschaft allgemein vertretene Vorstellung vom absoluten Charakter der englischen Kabinettsverantwortlichkeit illusorisch machen. Zieht man zudem noch die von F r i s c h zitierten Autoren,[48] John Stuart Mill und J. Bentham heran, die überhaupt gegen jede Art kollektiver Verantwortlichkeit als eines notwendigen Übels Stellung nehmen, so gewinnt man den Eindruck, daß das Prinzip selbst in der Zeit seiner Blüte sich keineswegs uneingeschränkter Geltung erfreute.

II. Die Entwicklung in Frankreich.

Anders als in England hielt die Ausbildung der Solidarverantwortlichkeit in Frankreich nicht gleichen Schritt mit der Entwicklung des Kabinettsbegriffs, sondern folgte erst allmählich nach. Die für die Frage der Ministerverantwortlichkeit grundlegende Verfassung vom 3. IX. 1791,[49] die nachfolgenden Konstitutionen vom 24. VI. 1793, vom 22. VIII. 1785, vom 13. XII. 1799, die Charte vom 4. VI. 1814 bieten keinerlei Anhaltspunkte für ein solidarisches Ministerium, geschweige denn eine solidarische Ministerverantwortlichkeit. Erst unter Ludwig XVIII. läßt sich der Beginn jenes zunächst nur politischen inneren Zusammenhalts der Departements feststellen, der später auch zur organischen Erfassung des Kabinettsbegriffs führte. Wie sehr diese Gedanken damals schon Fuß gefaßt hatten, zeigt eine in dieser Zeit entstandene anonyme Schrift: Du ministère dans le gouvernement représentatif. Ihr Inhalt gipfelt in dem Satz: „Pour être dans la logique du gouvernement représentatif, pour être fort le ministère devait représenter une unité rigoureuse, une homogenité parfaite, être en union intime avec la majorité des chambres."[50] Besonders klar forderte Chateaubriand[51] die politische und organisatorische Einheit der Regierung. Doch blieb dieses Verlangen sowohl in der Charte vom 14. VIII. 1830 wie auch in der ganzen Zeit der Präsidentschaft und des Kaisertums Napoleons III. unerfüllt. In der Proklamation vom 14. I. 1852 hieß es in Art. 13 ausdrücklich: „Les ministres ne dépendent que du Chef de l'Etat. Ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement, il n'y a point de solidarité entre eux." Hieran änderten auch die beiden Senatskonsulte vom 4. VI. 1856 und 8. IX. 1869 nichts. Erst die Verfassung vom 21. V. 1870 suchte mit der Einführung des parlamentarischen Systems eine Solidarverantwortlichkeit des Kabinetts zu verwirklichen. Das Gesetz vom 31. VIII. 1871 sprach endlich klar diesen Grundsatz aus,[52] der dann seine entgültige Fassung im Gesetz vom 28. II. 1875: Loi constitutionelle relative a l'organisation des pouvoirs publics, fand. Art. 6 lautet: „Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personels.[53]

III. Solidarverantwortlichkeit in den übrigen außerdeutschen Ländern.

Kurz behandelt die belgische Verfassung von 1831 in Art. 64 die Verantwortlichkeit der Minister: „Aucun acte du roi ne peut avoir d'éffet, s'il n'est contresigné par un ministre, qui par cela seul

s'en rend responsable." Dies weist zweifellos auf Einzelverantwortung hin. Dagegen stellt sich KERCHOVE[54] auf den Standpunkt: „Lorsqu' une décision illégale a été prise dans le conseil des ministres, on peut dire en général, que la responsabilité en retombe sur tous les ministres, qui ont adopté ou contresigné la mésure en commun ou qui sans y avoir leur assentiment lors dela déliberation, l'ont cependant mise en suite a exécution dans leurs départements respectifs."[55]

Der schweizerische Bundesrat ist innerhalb der beschränkten Zuständigkeit des Art. 103 BV[56] eine kollegiale Behörde mit kollegialer Haftung; diese wird näher geregelt durch das Bundesgesetz vom 9. XII. 1850, wonach die Kollektivhaftung „der eidgenössischen Beamten und sonstigen Mitglieder von Behörden bis zum Beweis des Gegenteils" angenommen wird.[57]

Art. 12 der dänischen Verfassung vom 5. VII. 1849 bestimmt eine Verantwortlichkeit der Minister für die Führung der Regierung „im ganzen". Auch für Schweden und Norwegen behauptet MORGENSTIERNE[58] eine tatsächliche Solidarverantwortlichkeit auf Grund des sogen. „skandinavischen Kollegialsystems".

Die alternative Solidarverantwortlichkeit des Ministeriums findet sich dann insbesondere in den parlamentarischen Republiken der Nachkriegszeit, so in Esthland (§ 64 VU vom 15. VI. 1920), Österreich (Art. 741, III VU v. 14. III. 1919), besonders deutlich in Art. 56 der polnischen VU vom 17. III. 21, ferner in Litauen (§ 59 VU vom 1. VIII. 1922), Lettland (Art. 59 VU vom 7. VIII. 1922), Griechenland (Art. 88, 89 II S. 1 VU vom 3. VI. 1927). In der Tschechoslowakei gilt nach §§ 75—78 VU vom 29. II. 1920 dem Abgeordnetenhaus gegenüber absolute Solidarverantwortlichkeit.[59]

IV. Solidarverantwortlichkeit in den deutschen Ländern vor 1918.

Wir werden in den Verfassungen der konstitutionellen deutschen Staaten vergeblich nach Anhaltspunkten für solidarische Verantwortlichkeit der Ministerien suchen. Entweder war das „Gesamtministerium" nur eine Ministerkonferenz und ermangelte so der Eigenschaft einer staatlichen Behörde mit eigenen Machtbefugnissen, oder aber es bestand zwar ein Gesamtministerium mit behördlichem Charakter, jedoch ohne die Fähigkeit selbständiger Willensbildung, da Mehrheitsbeschlüsse ausgeschlossen oder praktisch unverbindlich waren; begründet wurde dies mit der staatsrechtlichen Selbständigkeit des Monarchen, der nicht überstimmt werden konnte und auch in keiner Weise an Ministerialbeschlüsse ge-

bunden war, anderseits damit, daß Mehrheitsbeschlüsse mit dem Prinzip der Ministerverantwortlichkeit unverträglich seien.[60]

Durch die Steinsche Reform trat der Kollegialgedanke in Preußen zunächst stark in den Vordergrund; nach dem Organisationsplan vom 23. XI. 1807 sollte das Gesamtministerium eine „gesetzliche Vereinigung von Ministern" werden. Hardenbergs Einfluß hinderte diese Weiterentwicklung auf die Dauer nicht. Durch Kab.Ordres vom 3. VI. 1814 und 3. XI. 1817 wurde zur Wahrung der Einheitlichkeit in der Regierungspolitik aus den 9 Ministerialvorständen ein Ministerrat unter der Sammelbezeichnung „Staatsministerium" als selbständige Behörde gebildet; sein Wirkungskreis wurde durch Kab.Ordre vom 3. XI. 1817 neu festgelegt, „damit das Gesamtministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe." An dieser grundsätzlichen Formation änderten auch die zahlreichen Zuständigkeitserweiterungen der folgenden Zeit nichts mehr.

Trotz der genannten organisatorischen Bestimmungen blieb die juristische Beurteilung des preußischen Staatsministeriums stets uneinheitlich, dementsprechend auch die seiner Verantwortlichkeit. ZORN[61] begnügt sich mit der allgemeinen Feststellung, daß die „Beschränkung der Verantwortlichkeit auf nur einen Minister in den großen Fragen des Staatslebens als inkonstitutionell bezeichnet werden muß". Ähnlich äußerte sich auch Bismarck in der Landtagssitzung vom 23. I. 1873.[62] Den entgegengesetzten Standpunkt vertritt z. B. SCHULZE, der es als bedeutsame Erscheinung in allen größeren Staaten bezeichnet, daß die Regierung nicht kollegial handelt.[63]

Von FRISCH[64] meint mit Recht: „Fände sich in der preußischen Verfassung von 1850 eine Bestimmung über die Solidarität in einem oder dem anderen Sinn, so wären damit die ganzen eingehenden Deduktionen, die an die Verordnungen von 1808 und 1810 anknüpfen, über den Haufen geworfen. Daß die Lösung der Frage auf historischer Basis notwendig wird, weil sonst keine Lösung möglich ist, finde ich bei den genannten Schriftstellern nicht erwähnt." Ein praktischer Fall von Geltendmachung der Solidarverantwortlichkeit scheint in Preußen bis zum Umsturz nicht eingetreten zu sein, sonst hätte diese Unklarheit nicht bis in die Zeit der neuen Verfassungsschöpfung fortbestehen können, wie dies deutlich die Beratungen des 8ten Ausschusses der Nationalversammlung zeigen.[65]

Für Bayern anerkennt SEYDEL den Ministerrat als selbständige staatsrechtliche Einrichtung gemäß dem Kab.Befehl vom 15. IV. 1817 mit dem Zweck der „Aufrechterhaltung der Einheitlichkeit in den leitenden Regierungsgrundsätzen",[66] doch verneint er eine Solidarverantwortlichkeit der Ratsmitglieder. Dasselbe hat für

das Gesamtministerium, selbst wenn es Aufgaben verfassungsmäßiger Zuständigkeit erledigt, zu gelten.[67] Allerdings könne eine faktische Solidarität, die etwa „in langer Regentschaftszeit oder unter einem Herrscher mit schwachem Willen" sich heraus bildet, nicht in Abrede gestellt werden.[68] Tatsächlich waren schon bei Vorberatung der Verfassung vom 26. V. 1818 Stimmen laut geworden, „Gesetze und allgemeine organische Verordnungen" vom Gesamtministerium kontrasignieren zu lassen und sowohl Staatsrat wie Kabinett zu einer Behörde mit solidarischer Verantwortung zu machen.[69] Ein Antrag in der bayerischen Abgeordnetenkammer i. J. 1869 auf Vorlage eines Gesetzentwurfs, wonach „künftig ein wirkliches Gesamtministerium mit voller Solidarität für alle Fragen von allgemeiner Bedeutung in Wahrheit bestehen" sollte, hatte keinen Erfolg.[70]

Ähnlich unklar wie in Preußen und Bayern lagen die Verhältnisse auch in den übrigen Staaten.[71] Nur für Baden nimmt WALZ im Hinblick auf § 67 a VU an, daß gegebenenfalls auch die Gesamtheit der Minister der staatsrechtlichen Verantwortlichkeit unterfällt.[72] Im übrigen wird eine tatsächliche Solidarverantwortlichkeit, wie etwa in Kurhessen beim Ministerium Hassenpflug, nicht von der Hand zu weisen sein; staatsrechtlich bleibt dies jedoch ohne Bedeutung.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß FRISCHS Meinung von der Solidarität als einer tatsächlichen Erscheinung im damaligen deutschen Verfassungsleben weder in den Verfassungen, noch in der Praxis der Ministerien eine sichere Grundlage findet;[73] hierin ist von MARSCHALLS Ansicht zutreffend, daß grundsätzlich das Separatvotum in Geltung war.[74] Eine eigentliche kollegiale Geschäftsbehandlung fand nur „der Form, nicht der Sache nach statt."[75]

Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 können wir in diesem Zusammenhange übergehen, da sie Ausdruck eines rein monokratischen Systems war. Vereinzelte Bestrebungen auf Schaffung eines kollegialen Reichsministeriums[76] scheiterten an Bismarcks Widerspruch und den Bedenken des Bundesrates.[77]

B. Solidarverantwortlichkeit der Reichsregierung nach geltendem Recht.

I. Der Verantwortlichkeitstypus in den Verfassungen der Länder.

1. Bevor wir uns dem eigentlichen Kern der Untersuchung zuwenden, wird ein kurzer Überblick über die Grundlagen der Ministerverantwortlichkeit in den neuen Länderverfassungen von einigem Wert sein, denn auch das Verantwortlichkeitssystem des Reichs zeigt in seiner tatsächlichen Auswirkung große Ähnlichkeit mit dem in den meisten parlamentarischen Ländern heimischen Prinzip der alternativen Solidarverantwortlichkeit.

Besonders klar vertreten die preußische und bayerische Verfassung diesen Gedanken. Die Kabinettsform Preußens nähert sich infolge der verstärkten Stellung des Ministerpräsidenten innerhalb des Regierungskollegiums der des Reiches; vorherrschend ist der Separatgrundsatz, nur in den verfassungsmäßig [78] oder sonst ausdrücklich aufgeführten Fällen ist die Zuständigkeit des Kabinetts als solchen gegeben. In der Klassifizierung der Verantwortlichkeitsmittel schließt sich die VU im allgemeinen dem System der anderen Länder an, sie vermeidet insbesondere im Gegensatz zur bayerischen Verfassung, die Kundgabe des Mißtrauens als „Mittel" der Ministerverantwortlichkeit zu bezeichnen und dadurch den Anschein zu erwecken, als ob nur ein Verschulden Gegenstand dieses Verfahrens sein könnte.[79] Für unsere Frage wesentlich sind Art. 24 und 57 VU. Es fällt sofort die Verschiedenheit ihres Wortlautes ins Auge; während in Art. 24 das Recht des Landtags auf Anwesenheit der Minister geregelt wird, spricht Art. 57 vom Staatsministerium „als solchen" und den „einzelnen" Ministern. Man darf aus dieser deutlichen Gegenüberstellung ohne weiteres den Schluß auf eine wahlweise Solidarverantwortung ziehen. Schwierigkeit macht freilich das Verhältnis zwischen Art. 57 und 24. Letzterer regelt, wie sich argumento e contrario aus Art. 57 und durch Analogie mit Art. 58 VU ergibt, nur die Einzelverantwortlichkeit. Nachdem aber Art. 57 nicht ohne Verlust seines Verantwortlichkeitscharakters vom Interpellationsrecht getrennt werden kann, ist man gezwungen, auch für Art. 24 und dessen Ausführungsbestimmungen in der Landtagsgeschäftsordnung, besonders § 41, die Möglichkeit einer Verantwortung der Regierung in ihrer Gesamtheit neben der ausdrücklich geregelten Einzelverantwortung vorauszusetzen. Diese Folgerung ist unabweisbar, solange in der Rechtslehre wie in der politischen Wirklichkeit an dem Dogma festgehalten wird, daß das Mißtrauensvotum sowohl parteipolitisches Macht-

instrument als auch gewissermaßen ultima ratio aller Ministerverantwortung ist. Im letzteren Falle ist es ein Gebot der Logik, daß auch das einem Mißtrauensvotum vorausgehende eigentliche Rechenschaftsmittel der Interpellation sich gegen dasselbe Subjekt wendet, das durch den nachfolgenden Mißtrauensbeschluß getroffen werden soll.

Die Gesamtverantwortlichkeit des preußischen Gesamtministeriums ist in der Literatur — ausgenommen VOGELS[80] — nirgends bezweifelt worden.[81] Mit der Allgemeinheit, wie dies HATSCHEK[82] tut, daß allein aus dem System des Parlamentarismus die Solidarität der Exekutive und eine dementsprechende Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung sich ergebe, kann dieser Grundsatz auf die preußischen Verhältnisse freilich nicht übertragen werden. Der Landtag hat einen derartig weiten Spielraum hinsichtlich der ihm zu Gebote stehenden Kontrollmöglichkeiten, daß ihm durch so allgemein gehaltene theoretische Sätze seine Verfügung darüber, ob und wann er sich gegen den Einzelnen oder das ganze Kabinett wenden will, nicht eingeschränkt werden kann.

2. Die Organisation der bayerischen Staatsregierung und der Kreis ihrer Zuständigkeiten entspricht, unter Berücksichtigung einzelner Abweichungen zugunsten des reinen Kollegialtyps,[83] im großen und ganzen denen der preußischen Staatsregierung. In der Stufenfolge der Verantwortlichkeitsmittel bildet die Behandlung des Mißtrauensvotums nach § 55 VU gegenüber Art. 57 der preußischen Verfassung insoferne eine Besonderheit, als hier die Kundgabe des Mißtrauens ausschließlich als „außerordentliche" Rechenschaftsmethode ohne Berücksichtigung ihres sonstigen politischen Charakters betont wird. Auffällig ist, daß auch die bayerische Mißtrauensklausel in deutlicher Wortfassung das Nebeneinander einer Verantwortung des Gesamtministeriums und „einzelner" Minister bringt; außerdem hebt die allgemeinere Bestimmung des § 53 VU noch besonders die beiden Möglichkeiten hervor. Auch hier begegnen wir derselben Erscheinung wie in Preußen, daß nach dem Verfassungswortlaut im Falle der Interpellation nur Einzelverantwortung möglich zu sein scheint. Es besteht nun allerdings gegenüber der entsprechenden preußischen Bestimmung des Art. 24 in Verbindung mit Art. 57 der Unterschied, daß nach bayerischem Rechte das Mißtrauensvotum als selbständiges und echtes Verantwortlichkeitsmittel mit der Rechtspflicht des betreffenden Ministers, zur Verhandlung über den Mißtrauensantrag persönlich zu erscheinen,[84] behandelt wird und infolgedessen nicht nur als eine von einer vorherigen Interpellationsberatung abhängigen Folgeerscheinung zu gelten hat. Es ist deshalb die Annahme gerechtfertigt, daß angesichts des Wortlauts der §§ 54, 55 die allgemeinen Vor-

schriften der §§ 53 und 59 im Sinne der Spezialbestimmungen §§ 54 und 55 auszulegen sind, daß also die alternative Solidarverantwortlichkeit nur im Falle des § 55, die Individualverantwortlichkeit im Falle des § 54 gilt.[85]

Wie in Preußen, so ergeben sich auch aus der bayerischen Verfassung keine deutlichen Anhaltspunkte dafür, bei welcher Gelegenheit Einzel- oder Gesamtverantwortlichkeit in Frage steht. Der Zuständigkeitskatalog des § 61 VU ist keine exakte Fassung der allgemeinen Zuständigkeitsregel, wonach die Vermutung zugunsten der Einzelministerien spricht, da durch die allgemeine Klausel in § 61 Ziff. 2 der Kompetenzkreis des Gesamtministeriums durch allgemeine aber auch durch Verwaltungsverordnungen, ja selbst formlose Vereinbarungen, sowie durch das Recht, Entscheidungen von besonderer politischer Bedeutung ins Kabinett zu bringen, beliebig erweitert und so u. U. die Zuständigkeitsregel in ihr Gegenteil verkehrt werden kann. So wird es im Einzelnen immer eine Frage des parlamentarischen Ermessens bleiben, ob der L.T. für eine Maßnahme die Regierung in ihrer Gesamtheit oder einen einzelnen Ministerialvorstand zur Verantwortung ziehen will. Es kann ihm in zweifelhaften Fällen nicht zugemutet werden, den in Wahrheit Verantwortlichen aus der unpersönlichen Gesamtheit des Kabinetts ausfindig zu machen; so muß ihm die freie Verfügung über die Richtung einer Kritik schon aus Gründen der Einfachheit des Verfahrens zugebilligt werden. Eine allzu freie Handhabung seines Rechenschaftsrechtes in dieser Beziehung wird in der Regel schon dadurch ausgeschlossen sein, daß der Landtag sich an den durch die Unterzeichnung einer Regierungsmaßnahme als verantwortlich gekennzeichneten Ministerialvorstand halten kann. Bedeutungsvoll kann das Ermessen der Volksvertretung besonders im Falle des § 61 Ziff. 2 Abs. 2 S. 2 werden, wenn sie der Ansicht ist, daß das Kabinett von seinem Rechte, Angelegenheiten allgemein politischer Bedeutung an sich zu ziehen, nicht den richtigen Gebrauch gemacht hat.[86]

3. Wie Preußen und Bayern, lassen auch die meisten übrigen Länder in ihren Verfassungsbestimmungen keinen Zweifel darüber, daß auch sie das Prinzip der alternativen Solidarverantwortlichkeit anerkennen.[87] Die gedankliche Grundlage ist fast überall dieselbe: Die Auffassung von der parlamentarischen Regierung „als Verkörperung der politischen Einheit des Staates".[88]

II. Die Organisationsform der Reichsregierung.

1. Der in der Rechtslehre gerne vertretene Grundsatz, daß man aus der Formation der Regierung auch auf die Art ihrer Verantwortlichkeit Schlüsse ziehen dürfe,[89] kann in unserem Falle nicht

ohne Vorbehalt zur Anwendung kommen. Immerhin wird ein kurzes Eingehen auf den allgemeinen Aufbau der Reichsregierung von Bedeutung sein für das Verständnis der tatsächlichen Ausbildung des Verantwortlichkeitssystems unserer Verfassung.

Im Gegensatz zu den Oktobergesetzen von 1918[90] konnte sich der Gedanke kollegialer Reichsleitung erst auf Grund vollzogener Tatsachen durchsetzen. Die erste Formationsordnung der neuen Vollzugsgewalt — Aufruf vom 29. XII. 18[91] — bestimmte: „Alle Mitglieder des Kabinetts sind gleichberechtigt. Vorsitzende sind Ebert und Scheidemann". Die Geschäftsverteilung innerhalb der sechsköpfigen „Reichsregierung"[92] erfolgte nach kollegialen Grundsätzen; eine Doppelkanzlerschaft bestand sachlich nicht, da Ebert und Haase, später Scheidemann nur den geschäftsführenden Vorsitz hatten, im übrigen aber bestimmte Einzelressorts verwalteten.[93] Daneben bestanden noch die Reichsämter mit Staatssekretären an der Spitze weiter.[94] Wie unklar die Vorstellung über die damalige staatsrechtliche Gestaltung der Regierung war, geht aus der Mannigfaltigkeit der Unterzeichnungen deutlich hervor: Bald unterschrieb der „Rat der Volksbeauftragten" in oder ohne Verbindung mit dem zuständigen Staatssekretär, bald die Vorsitzenden namens der „Reichsregierung" bald der „Reichskanzler i. V.".[95] Ob die Regierung damals schon jenen inneren Zusammenhang besaß, daß man sie als „solidarisch" bezeichnen konnte, erscheint wenigstens für die Zeit, in der sie von Angehörigen zweier um die Herrschaft ringender Parteien versehen wurde,[96] sehr zweifelhaft. Abgesehen von einem primitiven Versuch des Berliner Vollzugsrates, den Rat der Volksbeauftragten, in einer Versammlung der A.- und S.-Räte Groß-Berlins am 31. I. 1919 zur Rechenschaft zu ziehen,[97] ist kein Fall von „Ministerverantwortlichkeit" aus dieser Zeit bekannt.

2. Art. 52 RV sagt kurz: „Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern". Damit ist noch nichts über die Organisationsform der Reichsregierung bestimmt, sondern lediglich eine Feststellung der Regierungsmitglieder getroffen. Es folgt hieraus, wie schon aus der Überschrift des 3. Abschnitts, daß der Reichspräsident nicht zur Regierung im engeren Sinne gehört. Ferner beschränkt Art. 52 den Kreis des Kabinetts ausdrücklich auf die Minister bezw. Vorstände von Ministerien; ausgeschlossen sind demnach die Berater und Vertreter der Minister.

Schon rein äußerlich betont die Verfassung, daß der Begriff „Reichsregierung" selbständige Bedeutung gegenüber den einzelnen Ministern hat; dies ergibt sich zunächst rein stilistisch aus den Art. 57 und 58.[98] Weiter bestimmen diese Vorschriften aber auch einen selbständigen Tätigkeitsbereich der „Reichsregierung" und setzen hiedurch eine Schranke gegenüber der Zuständigkeit der Fach-

ministerien, wodurch ein Nebeneinanderwirken der beiden Stellen der Form nach ausgeschlossen wird. Aus dem Gesagten ergibt sich die Organeigenschaft der Reichsregierung als oberste „geschäftsführende" Behörde des Reichs. Durch eine besondere Geschäftsordnung[99] ist die geordnete, gleichmäßige und stetige Erfüllung ihrer Obliegenheiten in formeller Richtung gewährleistet.

Die notwendig einheitliche organschaftliche Willensäußerung auf dem Gebiet ihrer normierten oder vereinbarten Zuständigkeit wird durch den in Art. 58 geregelten Überstimmungsgrundsatz gesichert. Hier findet die durch Art. 56 S. 2 prinzipiell vertretene Selbständigkeit der Reichsminister ihre notwendige Beschränkung in der „Unterstellung der Freiheit der Minister unter das formale Prinzip der Kollegialität des Mehrheitsbeschlusses".[100]

Die bisherige Entwicklung der Regierungspraxis führte zu einer freieren Behandlung des ursprünglich wohl als zwingend gedachten Kollegialgrundsatzes, was aus Gründen der Geschäftsvereinfachung, besonders um in geringerem Maße beteiligten Ministern die zeitraubende Teilnahme an Kabinettsberatungen zu ersparen, durchaus angebracht war. So zeichnen sich vor allem die die kollegiale Tätigkeit der Reichsregierung regelnden Vorschriften der §§ 18 ff. der Reichsreg. GO. vom 3. V. 1924[101] durch ihren besonders nachgiebigen Charakter z. B. in der Frage über das Abstimmungsquorum und die Art der Abstimmung aus. Hieraus auf eine Lockerung des Kollegialitätsprinzips schließen zu wollen, wäre angesichts der klaren Verfassungsgrundlagen, der unzweifelhaften Absicht des Verfassungsgebers und nicht zuletzt der schwerwiegenden Verantwortlichkeit, die letzten Endes doch das Kollegium trägt, nicht berechtigt.

Gerade die freiere Ausgestaltung, die die Kabinettspraxis für alle Arten kollegialer Geschäftsführung durch die Reichsregierung mit sich brachte, läßt die Ansicht von POETZSCH,[102] daß bei dem Vorkommen des Ausdrucks „Reichsregierung" von Fall zu Fall zu prüfen sei, ob damit das Kollegium oder einzelne Minister gemeint sind, berechtigt erscheinen. In der Verfassung allerdings findet sie keine Stütze, auch entspricht sie, wie die Ausschußberatungen zeigen,[103] nicht der ursprünglichen Absicht des Verfassungsgebers. Soweit jedoch in den Art. 57 und 58 RV von der „Reichsregierung" die Rede ist, meint das Gesetz ohne Zweifel nicht bloß „einzelne" oder die „zuständigen" Minister, sondern das Kollegium „als solches". Man vergleiche in diesem Zusammenhang auch die §§ 18, 27, 30, 31 der R. Reg. Gesch. O. Ob tatsächlich die Gesamtheit oder nur die näher beteiligten Minister an der Beratung teilnehmen,[104] ist eine innere Angelegenheit der Regierung; nach außen tritt das Ergebnis der Beratung und Beschlußfassung jedenfalls als Akt der Regierung als kollegialer Behörde in Erscheinung.

3. Nach der Lehre GLUMBS unterfällt jeder Minister ganz allgemein auch im Bereich seiner ressortmäßigen Tätigkeit der Solidarität des Kabinetts, er handelt jederzeit innerhalb und für die Reichsregierung, die letzthin „formaler, staatsrechtlicher Ausdruck" der „Einheit und Solidarität der Regierungsmitglieder" ist.[105] Aus Wortfassung und Sinn der Art. 52 und 57 RV. zieht er den Schluß, daß die Reichsregierung ein die Fachministerien umfassendes, den Einzelministern übergeordnetes Organ ist.

GLUMS Feststellungen gehen von den damaligen Verhältnissen, wie sie durch die politische Wirklichkeit gestaltet wurden, aus und übertragen Gedanken in unser Verfassungssystem, die ihm zunächst fremd waren. Wenn auch die Notwendigkeit einer möglichst breiten und zuverlässigen Parteigrundlage in Gestalt der Regierungskoalition bisher zu Bindungen und Rücksichten gegenüber außenstehenden politischen Kräften geführt hat, deren Einfluß vielfach die in der Verfassung ruhenden Grundsätze wechselseitigen Vertrauens und verantwortungsfreudiger Führung in den Hintergrund treten ließ, so wäre es doch verfehlt, aus Zeiterscheinungen Feststellungen treffen zu wollen, die in offenkundigem Widerspruch mit dem Wortlaute der Verfassung und dem Gedanken des Gesetzgebers stehen. Von einer Überordnung der Reichsregierung kann bei sachlicher Betrachtung der einschlägigen Bestimmungen, Art. 57 und 58, keine Rede sein. Wie sie einerseits den Bereich kollegialer Zuständigkeit gegenüber dem Einflusse rein fachlicher Tätigkeit abgrenzen, so bilden sie anderseits auch eine Schranke gegenüber jeder Ausdehnung des kollegialen Kompetenzkreises. Art. 56 kann nach seinem Inhalt und seiner Stellung im Zusammenhang des ganzen Abschnittes nicht als Regel minderer Bedeutung gegenüber den nachfolgenden Bestimmungen angesehen werden; oberster Grundsatz bleibt auch bei weitestgehender politischer Auslegung, daß formelle Schranken auch formell, d. h. im Verhältnis nach außen gewahrt bleiben müssen.[106]

Auch aus den Beratungen des 8. Ausschusses der Nationalversammlung ergibt sich nichts, was auf eine entsprechende Absicht des Verfassungsgebers schließen läßt. Nach der Besprechung der die ressortmäßige Zuständigkeit berührenden Bestimmungen wird mit den Worten: „Nun kommt in Art. 75c die grundsätzliche Festlegung, daß bestimmte Dinge kollegial behandelt werden müssen"[107] auf das Gebiet der im späteren Art. 57 geregelten Kollektivangelegenheiten übergegangen. Wenn GLUM bei der zitierten Äußerung des Abg. Dr. von Delbrück den Ton auf die Worte „kollegial" und „müssen" legt,[108] so ist dies eine rein willkürliche Gedankenunterschiebung, die nach dem Wortlaute des Protokolls jeglicher Begründung entbehrt. Ebenso ist auch seine Beweisführung

aus der „klaren Aufeinanderfolge“ der zugrundeliegenden Erläuterungen Delbrücks absolut nicht stichhaltig, da gerade sie es vermeiden, in irgendeiner Weise eine Übergewichtsstellung der in der Verfassung ruhenden Formprinzipien — Kanzler-, Ressort- und Kollegialsystem — zu betonen.[109] Der unwiderlegbare Wortlaut des Art. 56 mit der klaren Hervorhebung der sachlichen und formellen Vorrangstellung des Reichskanzlers auf dem Gebiet der Grundsatzpolitik und der ebenso eindeutigen Festlegung der Ressortselbständigkeit wird trotz vielfach entgegengesetzt verlaufender Erscheinungen im Bereiche der politischen Tatsächlichkeit und der hiedurch verursachten zeitweisen Bedeutungsverlagerung innerhalb des Kabinetts keinesfalls als Beweismittel für die Theorie einer allgemeinen Überordnung der Reichsregierung „in allen Fällen“[110] angeführt werden können.

4. War man sich im Verfassungsausschuß auch darüber im klaren, „daß das alte System verlassen werden soll“,[112] so bestand doch hinsichtlich der näheren Ausgestaltung der Reichsregierung, insbesondere über die Natur ihrer Kollegialität große Unklarheit.

a. Staatsminister Dr. Preuß vertrat den Standpunkt, daß die künftige Formation der Reichsregierung nach Gesichtspunkten einer „p o l i t i s c h e n Kollegialität“, ausgestaltet werden solle, unter Vermeidung „rechtlich spröder und unbiegsamer Formen“ wie sie etwa einem Kollegialgericht zu eigen sind. Die Sache muß elastisch sein, wie ja auch das Verhältnis vom Präsident und Regierung elastisch ist“.[113] Was im einzelnen unter dem neuen Formideal der „politischen Kollegialität“ zu verstehen sei, blieb allerdings ungeklärt. Dem Preuß'schen Standpunkt lag ohne Zweifel der Gedanke zugrunde, die Regierung entsprechend ihrem politischen Vertrauensverhältnis zum Reichstag in ihrer Besetzung den jeweiligen parteimäßigen Kräfteverhältnissen anzupassen und sie so gewissermaßen zu einem „verhältnismäßigen“ Ausdruck der herrschenden politischen Strömungen zu machen. Diese Absicht verkennt, daß die deutschen innerpolitischen Zustände, die überaus verwickelte Parteienstruktur und der hieraus folgende Zwang zu Kompromissen eine Übertragung jener auf politischer Gleichgesinnung und Parteidisziplin gegründeten natürlichen Kabinettseinheit nach altenglischem Vorbild unmöglich machen. Es liegt einmal in der Natur einer auf Koalitionsgrundlage ruhenden parlamentarischen Regierung, daß die verschiedenen politischen Richtungen angehörenden Minister geneigt sind, parteimäßige Erwägungen unabhängiger staatsmännischer Führung voranzustellen. Auch die Richtliniengebung des Reichskanzlers findet, soweit sie nicht von vorneherein schon in den Händen außerstaatsrechtlicher Faktoren ruht, ihre natürlichen Grenzen an der Einflußzone der Fraktionen — wenigstens in den Fäl-

len, wo es sich um ausgesprochene Parteiministerien handelt; auch kommt ihr keine rechtlich verbindliche Kraft zu, wie HATSCHEK meint,[114] mit der Wirkung, daß durch sie nicht bloß eine politische, sondern auch staatsrechtliche Solidarität des Regierungskollegiums gesichert sei, sondern sie stellt lediglich eine Schranke des „freien Ermessens" der einzelnen Minister mit allerdings politisch oder moralisch verpflichtendem Charakter dar.[115] Gerade die objektive Beurteilung der politischen Voraussetzungen, mit denen so ziemlich jede Regierungsbildung und der Bestand der Regierung verknüpft sind, läßt WITTMAYERS Ansicht,[116] daß „die politische Kohärenz und Solidarität der Regierungsmitglieder, die auf lange hinaus durch Koalition oder Konzentration bedingt und befestigt wird, die hinter der Kollegialität steht, daß „Einer für alle, alle für einen" zur unverrückbaren Tatsache erhebt", stark theoretisch erscheinen. Die kurze Geschichte unseres parlamentarischen Regierungssystems ist überreich an „Kabinettsfällen" und kennzeichnet nur allzu deutlich die Unsicherheit einer Verankerung der Regierungssolidarität im Förderalismus der Parteien. Mehr als einmal ließ eine Regierungspartei ihren Minister im kritischen Augenblick im Stich[117] oder handelte Letzterer ganz offenkundig den Interessen seiner Partei entgegen. Auch die Zahl der bisher zurückgetretenen Kabinette, die fast regelmäßig Zerwürfnissen der sie tragenden Koalition,[118] seltener eigener Uneinigkeit oder dem Angriff der Opposition zum Opfer fielen, spricht nur zu deutlich gegen jene Solidarität, „die auf lange hinaus durch Koalition oder Konzentration" gesichert sein soll. Schon in den Oktoberverhandlungen von 1918 hatte Graf v. Posadowsky-Wehner diese Gefahr klar erkannt, als er sagte: „Im allgemeinen wird die parlamentarische Regierung nicht von den Minderheiten gestürzt, sondern meistens von ihren eigenen Parteien".[119]

Der Verfassung selbst ist, wie Art. 54 zeigt, der Gedanke von Koalitions- wie überhaupt von Parteiregierungen keineswegs Voraussetzung des parlamentarischen Systems;[120] es würde deshalb GLUMS und WITTMAYERS Lehre im selben Augenblick ihrer Grundlagen beraubt, wenn die Reichsregierung sich aus überparteilichen Mitgliedern zusammensetzt.[121] Es leuchtet ohne weiteres ein, daß eine an politische Voraussetzungen geknüpfte „elastische" Kollegialität niemals zu jener notwendigen inneren und äußeren Geschlossenheit führen kann, die dem Kabinett als staatsrechtlichem Träger eines Reichsorganes tatsächlich zukommt.

b. Den überwiegend politischen Gesichtspunkten des Reichsministers Dr. Preuß trat der Abgeordnete von Delbrück mit überzeugenden juristischen Gründen entgegen. Er erklärte in der Ausschußsitzung vom 10. IV. 1919:[122] „Es ist zwar wiederholt von

Vertretern der Reichsregierung in neuester Zeit darauf hingewiesen worden, daß wir in Zukunft eine kollegial organisierte Regierung haben werden. Reichsminister Dr. Preuß hat aber im Plenum gesagt, die Sache sei noch nicht ganz klar, es sei zweckmäßig der Entwicklung eine gewisse Freiheit zu lassen. Man wird im allgemeinen den Schluß ziehen dürfen, daß das alte System verlassen werden soll, namentlich aus dem Umstande, daß die Gegenzeichnung geteilt ist zwischen Gegenzeichnung des Kanzlers und Gegenzeichnungsbefugnis der Minister. Alles in Allem ist es aber doch etwas wenig, um eine Sicherheit für eine bestimmte und zielbewußte Entwicklung der Organisation der Reichsregierung zu schaffen. Ich bin der Meinung, daß man ein so wichtiges Organ wie die Reichsregierung in ihrer Entwicklung nicht dem Zufall überlassen kann, sondern mindestens die Richtlinien für ihre Entwicklung festlegen muß".

Delbrück sprach als Kenner des früheren bürokratischen Systems mit seiner Neigung zu Ressortabsolutismus und -zersplitterung und warnte daher, nachdem das Kanzlersystem in seiner alten Form doch beseitigt werden sollte, mit gutem Grund vor allzugroßer Nachgiebigkeit bei der weiteren Ausgestaltung des Kabinetts. Sein damaliger Antrag[123] — als neuer Art. 75d — sollte deshalb die bestehende Unklarheit über die Formation der künftigen Regierung durch verfassungsmäßige Festlegung des Mehrheitsgrundsatzes in allen gemäß Art. 75 bis 75c des Entwurfs der kollegialen Geschäftsbehandlung unterliegenden Angelegenheiten als des stärksten Ausdrucks organisatorischer Einheit beseitigen.[124] Trotz mancherlei Bedenken, ob eine derartige Regelung in der Verfassung Platz finden dürfe,[125] fand der Delbrücksche Antrag als jetziger Art. 58 Aufnahme in die Verfassung. Damit war dem Gedanken einer klaren staatsrechtlichen Zusammenfassung der Reichsregierung zu solidarischer Einheit auf dem Gebiete ihrer verfassungsrechtlich geregelten Kollegialzuständigkeit der Weg bereitet.[126]

Die von uns behauptete Solidaritätsform der Reichsregierung bedarf nach dem Gesagten also keiner politischen Konstruktion zu ihrer Begründung, sondern ergibt sich ohne Schwierigkeit aus dem Gesetzeswortlaut und den Vorverhandlungen unserer Verfassung.

aa. Es erübrigt sich ein weiteres Eingehen auf das Verhältnis zwischen Kanzler und Kollegium. Der Zusammenhang und Wortlaut der maßgebenden Bestimmungen Art. 55, 56 S. 1, 57 und 58, desgleichen die hier einschlägigen Ausschußberatungen[127] lassen eine so eindeutige Trennung der verschiedenen Kompetenzkreise erkennen, daß eine weitere Behandlung der GLUMSCHEN These von dem Zusammenwirken zweier Faktoren, des Kanzlers und der

Reichsregierung, bei Bestimmung der Grundsatzpolitik überflüssig ist. Auch die Frage nach dem Überwiegen des einen oder anderen in der Organisation der Reichsregierung zum Ausdruck gelangenden Formelementes[128] kann hier übergangen werden, da Gegenstand unserer Untersuchung nur die nach Art. 57, also die unbedingt kollegial handelnde Reichsregierung unter dem in diesem Falle nur mit formellen Vorrechten ausgestatteten Reichskanzler ist.[129]

bb. Ebenso wie die überhöhte Stellung des Kanzlers ändert auch die durch die Reichshaushaltsordnung vom 31. XII. 1923 in den §§ 21 und 128 beruhende Bevorzugung des Finanzministers gegenüber dem Kabinett am Grundcharakter der Reichsregierung nichts. Gewiß handelt es sich hier um bedeutsame Durchbrechungen des reinen Kollegialgrundsatzes, wie sie vom Verfassungsgeber bei Schaffung der Art. 56, 57 und 58 unzweifelhaft nicht beabsichtigt waren.[130] Insbesondere § 21 RHO bedeutet eine tiefgreifende Einschränkung der Kollegialität in allen Fällen, wo die Reichsminister zu einem Zusammenwirken mit dem Finanzminister rechtlich oder tatsächlich genötigt sind.[131] Trotzdem geht GLUMS Ansicht, daß hiedurch unser ganzes Regierungssystem in eine völlig neue Richtung gedrängt worden sei, entschieden zu weit. Er geht von seiner Grundeinstellung aus, daß die Bestimmung der Richtlinienpolitik Sache des Kabinetts sei und muß deshalb in konsequenter Fortführung dieses Gedankens jede Heraushebung des Reichskanzlers oder eines Ministers aus der Zahl der Fachminister als einen außerhalb der Verfassung liegenden Verstoß gegen den Kollektivgrundsatz erblicken. Mit Recht wenden sich hiegegen SCHULZE und WAGNER[132] mit dem Hinweis, daß der Reichskanzler allein verfassungsmäßiger Träger der Richtlinienpolitik und einer hieraus entspringenden umfassenderen Verantwortlichkeit ist, weshalb ihm folgerichtig auch bei der Behandlung allgemeiner Finanzangelegenheiten im Ministerrat eine privilegierte Stellung zusteht; auch in Finanzfragen von maßgeblicher Tragweite handelt es sich letzten Endes um nichts anderes als um Ausschnitte aus der dem Direktionsrecht des Kanzlers unterliegenden allgemeinen Politik. Was den Reichsfinanzminister anbelangt, so muß hier unbedingt eine bedeutsame Abweichung vom allgemeinen Kollegialprinzip zugegeben werden; soweit es sich um Angelegenheiten von erheblicher Bedeutung, die mit der Anforderung oder Verwendung von Reichsmitteln in Zusammenhang stehen, handelt, ist er jedoch nicht in der Lage, diktatorisch zu entscheiden, sondern hat sie nach § 20 RHO der Entscheidung der Reichsregierung zu unterbreiten. In dieser Beziehung ist seine Stellung in keiner Weise von der jedes anderen Ministers verschieden. In der Beratung selbst erschöpft sich sein Vorrecht lediglich darin, daß er eine Beschlußfassung über finanzielle Maßnahmen verhin-

dern kann, nicht aber ist er in der Lage, in Verbindung mit dem Reichskanzler das Kabinett zu „majorisieren", da er mit dem Kanzler allein keine positiven Beschlüsse fassen kann.[133] In allen nicht in §§ 20, 21 und 128 RHO aufgeführten Fällen ist er par inter pares und hat sich einem Mehrheitsbeschluß zu fügen wie der Kanzler und die übrigen Minister. Die Reichshaushaltsordnung bedeutet nach alledem zwar eine Einschränkung, aber keine Aufhebung des kollegialen Prinzips.[134]

5. a. Schließlich bleibt noch der Zuständigkeitskreis der Reichsregierung „als solcher" zu untersuchen. Auf klare Kollegialität weist zunächst Art. 57 hin, wonach „alle Gesetzentwürfe, ferner Angelegenheiten, für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben, sowie Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren", der Reichsregierung „zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten" sind. Die Ausführungsbestimmungen zu dieser Rahmenvorschrift bringt die Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. V. 1924 in den §§ 18 ff. § 18 R. Reg.-GO. enthält außer den in Art. 57 RV. geregelten kollegialen Aufgaben in Ziff. 2 a-f noch eine Reihe von kollektiven Obliegenheiten, von denen nur die unter Buchst. a (Entwürfe von Verordnungen, die von allgemeiner politischer Bedeutung sind) und b (Öffentliche Kundgebungen und Ausschreibungen von öffentlichen Sammlungen, wenn die Kundgebung oder die Ausschreibung von der Reichsregierung gemeinsam mit den Ländern erfolgen soll) geregelten Zuständigkeiten von größerer Bedeutung sind. Trotz des auf eine rein kollegiale Geschäftsbehandlung hinweisenden Wortlautes des Art. 57 RV. und § 18 RRegGO wird vielfach, so von POETZSCH,[135] TRIEPEL,[136] auch vom Reichsgericht[137] die Ansicht vertreten, daß der Begriff „Reichsregierung" sich nicht notwendig mit dem des Reichskabinetts zu decken brauche, sondern im einzelnen Falle zu untersuchen sei, ob das Kollegium oder einzelne Minister gemeint sind. So versteht POETZSCH[138] unter „Reichsregierung" 1. den Reichskanzler allein nach Art. 56, S. 1, 2. einen Minister allein nach Art. 56 S. 2, 3. mehrere beteiligte Minister zusammen nach Art. 56 S. 2 und 57, 4. endlich das aus Reichskanzler und Ministern bestehende Regierungskollegium nach Art. 55 und 57. Diese Unterscheidung wird im wesentlichen von Zweckmäßigkeitserwägungen getragen; allzu häufige und zeitraubende Ministerkonferenzen und sonstige Gesamtmaßnahmen sollen tunlichst vermieden werden, um die einzelnen Minister nicht zu sehr von ihren Hauptaufgaben, der Ressortverwaltung und -politik, abzuhalten.[139] Freilich wird diese den tatsächlichen Verhältnissen am meisten entsprechende Auffassung um die geschäftsordnungsmäßigen Schranken nicht herumkommen,

soweit nicht durch ausdrückliche Regelung eine weniger strenge Geschäftsführung ermöglicht ist, wie z. B. in § 23 der GO, wonach die Zuständigkeit der Reichsregierung als Kollegium bei der Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten erst subsidiär gegeben ist, ähnlich auch § 24 Abs. 3, § 22 Abs. 1a.E. Auch die übrigen Bestimmungen der Geschäftsordnung zeigen die deutliche Neigung zu möglichster Geschäftsvereinfachung auf Kosten einer konsequenten Kollegialität, wie besonders die Einrichtung der sogenannten „Umlaufsachen" nach § 27 II, oder die weitgehende Vorschrift über die Beschlußfähigkeit des Kabinetts nach § 31 RRegGO beweist.[140] Durch die Praxis gewannen insbesondere die Bestimmungen der §§ 18 Ziff. 2a und 21, sodann die §§ 1—3 der GO erhöhte Bedeutung, wobei der Aufgabenkreis des Kollegiums zumal in den ersten Jahren nach der Revolution durch die Hereinnahme der dann in §§ 1—3 der RRegGO dem Kanzler gegebenen Rechte ganz wesentlich erweitert wurde; die damalige Übung des Kabinetts unterschied nicht zu genau zwischen den „Richtlinien der Politik" und den „Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung", sondern überwies im Zweifelsfalle den betreffenden Gegenstand der Reichsregierung zur selbständigen Behandlung.[141] § 21 der GO ist ein Ersatz für das in manchen Länderverfassungen vorgesehene Recht des Staatsministeriums, politisch wichtige Fragen an sich zu ziehen;[142] wenn die Reichsregierung auch nicht die direkte Möglichkeit hat, von sich aus eine Angelegenheit nach § 21 ins Kabinett zu bringen, so steht es doch dem Reichskanzler offen, sie als zur Richtlinienpolitik gehörig zu erklären, auf diese Weise den betreffenden Fachminister auszuschalten und die Frage dann selbst der Regierung vorzulegen.[143] Hievon wurde in weitgehendem Maße Gebrauch gemacht; daß der Reichskanzler durch ein Machtwort nicht auch untergeordnete Einzelheiten zu „Richtlinien" umzauberte, dafür sorgte neben der Achtung vor der Ressortselbständigkeit eine natürliche Verwaltungsökonomie, die es verbot, reine Fachangelegenheiten den Spezialministerien zu entziehen. Eine klare rechtliche Schranke besteht aber für den Kanzler nicht und wäre auch im Hinblick auf die Unerschöpflichkeit politischer Notwendigkeiten praktisch schwer durchführbar. In kritischen Zeiten hat und wird sich immer wieder das Bedürfnis zeigen, Ressortfragen von Bedeutung vor den Reichskanzler zu bringen. Wenn Wittmayer in seiner „Weimarer Reichsverfassung" S. 345 sagt: „Richtlinie der Politik wird schließlich alles, was den Premier tatsächlich in Mitleidenschaft ziehen kann", so ist das politisch zweifellos zutreffend, bringt aber rechtlich nur die ganze Verschwommenheit der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsregelung zum Ausdruck.

Es liegt also beim Reichskanzler mit Hilfe des Art. 57 RV und der §§ 18 Ziff. 2a u. 21 d. Geschäftsordnung das grundsätzliche Zuständigkeitssystem ins Gegenteil zu verkehren.

b. Noch ein Wort über die Zuständigkeit der Reichsregierung bei kontrasignaturbedürftigen Akten des Reichspräsidenten. Nach Art. 50 RV sind alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, zu ihrer Gültigkeit durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister gegenzuzeichnen, wodurch die Verantwortung übernommen wird. Die hiezu ergangenen Bestimmungen in den §§ 14, 16 II, III, 25 I RRegGO enthalten nichts, was auf eine Zuständigkeit des Regierungskollegiums schließen läßt; es ist nur vom Reichskanzler, dem zuständigen, oder, bei Beteiligung mehrerer Geschäftsbereiche, dem federführenden Minister die Rede. Hiedurch wird der Anschein erweckt, als ob bei präsidentiellen Maßnahmen die Regierung als solche überhaupt nicht beteiligt sei. Das ist natürlich nicht richtig; so ist z. B. die Ernennung von den in § 18 Ziff. 2 c-f Reichsregierungsgeschäftsordnung genannten Beamten und Angestellten eine Angelegenheit der Reichsregierung als solcher und müßte deshalb nach Vollzug der Ernennung durch den Reichspräsidenten gemäß § 19 II RRegGO auch von der Reichsregierung in ihrer Gesamtheit gegengezeichnet werden. Dasselbe gilt auch von Anordnungen des Reichspräsidenten, denen allgemein politische Bedeutung zukommt. In den Beratungen des Verfassungsausschusses[144] hielt man z. B. die ganze Frage der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten für so bedeutsam, daß man alle Verfügungen nach Art. 48 RV von der „Zustimmung der Reichsregierung" abhängig machen wollte.[145] Dr. Preuß trat diesem Antrag damit entgegen, daß die Gegenzeichnung des gesamten Reichsministeriums aus der „Stilistik des Ganzen" fallen würde; grundsätzliche Bedenken hatte er dagegen nicht.[146] Anschließend erklärte Dr. von Delbrück: „Eine andere Frage ist, ob die Reichsregierung in ihrer Gesamtheit zustimmen soll. Ich habe in meinen Anträgen Nr. 97 vorgeschlagen, daß in gewissen Fällen das Gesamtministerium tätig werden soll. Ich kann mich hierbei auf analoge Fälle in Preußen berufen. Es steht nichts im Wege, entsprechendes für diesen Fall vorzuschreiben". Bei der Abstimmung wurde Art. 68 des Entwurfs — jetzt Art. 48 — im Sinne des Antrags Delbrück verändert angenommen.[147] Auch bei der Beratung des damaligen Art. 70 — jetzt Art. 50 RV — kam die Frage der Gesamtkontrasignatur zur Erörterung. Dr. Preuß wollte die Unterscheidung, ob im Einzelfalle eine Ressort- oder allgemeinpolitische Frage vorliegt, äußerlich durch die Gegenzeichnung eines Fachministers oder des Reichskanzlers in Erscheinung treten lassen, wobei in Angelegenheiten

des Gesamtkabinetts, die „ja nach dem ganzen politischen Zusammenhang im Kabinett durchgesprochen" werden, durch die Gegenzeichnung des Kanzlers nicht bloß die Zugehörigkeit der betreffenden Sache zur allgemeinen Politik, sondern auch die Mitwirkung der Regierung in ihrer Gesamtheit zum Ausdruck kommen soll.[148] Dr. von Delbrück erwähnte hierauf noch eine dritte Möglichkeit, nämlich „daß das Kabinett als solches die Verantwortung trägt, dann müßte das ganze Kabinett gegenzeichnen, was aber nur für besonders wichtige Dinge in Frage kommen kann".[149] Mit Bezug auf die ähnlich gelagerten Verhältnisse in Preußen wollte schließlich Reichsminister Dr. Preuß es dem Schwergewicht des betreffenden Falles anheimstellen, „ob eine solche Kundgebung mit einer gewissen großen Feierlichkeit, die in der Gegenzeichnung von 15 Ministern liegt, an die Öffentlichkeit gebracht werden soll".[150] In der Folge wurde der von Delbrück aufgebrachte Gedanke wieder beiseitegestellt und kam auch in den Beratungen der Nationalversammlung nicht mehr zur Erörterung. Trotzdem wäre es falsch, hieraus den Schluß zu ziehen, daß der Gesetzgeber den Gedanken der Gesamtgegenzeichnung stillschweigend ausgeschlossen hätte. Es ist nicht einzusehen, warum die kontrasignaturmäßige Zuständigkeit der Reichsregierung anders zu behandeln sei, als ihre Zuständigkeit in den ihrer eigenen Geschäftsführung zugewiesenen Fragen. Der Unterschied zwischen einfacher Zeichnung und der Gegenzeichnung besteht doch nur darin, daß im Falle der Gegenzeichnung Maßnahmen gedeckt werden sollen, die nicht von der Regierung unmittelbar ausgehen; aber in ihrem Kernpunkte stimmen doch beide Zeichnungsarten überein, daß nämlich eigene wie gegengezeichnete Verfügungen den Ministern zugerechnet werden. Hiernach steht einer sinngemäßen Ausdehnung der die solidarische Zeichnung der „Reichsregierung" regelnden Vorschrift des § 25 III RRegGO auf die Fälle, in denen durch Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten Fragen von in § 21 der GO bezeichneter Bedeutung betroffen werden, nichts im Weg. Unberührt bleibt hiedurch natürlich die ausdrückliche Regelung nach § 25 I RRegGO.

III. Verantwortlichkeit der Reichsregierung.

1. Das Ergebnis der bisherigen Untersuchung lautet zusammenfassend: Die Reichsregierung (im Sinne von „Reichskabinett") ist bei Erfüllung ihrer durch Verfassung, Gesetz oder interne Vereinbarung zufallenden Obliegenheiten ein Kollegium mit solidarischer Einheit, ihre Solidarität ist Organisationsform. Es liegt demnach nahe, eine dieser Formation entsprechende Solidarverantwortlich-

keit der Reichsregierung im Bereiche ihres kollegialen[151] Tätigwerdens anzunehmen.

Im Wortlaut der Verfassung findet diese Folgerung, wie wir noch sehen werden, keine Stütze; in auffälligem Gegensatz zu den meisten Verfassungen der Länder vermeiden die einschlägigen Verantwortlichkeitsbestimmungen jede Nennung des Begriffes „Reichsregierung".

Ein kurzer Überblick über die staatsrechtliche Literatur zeigt deshalb eine ziemliche Oberflächlichkeit und Uneinheitlichkeit in der Behandlung der ganzen Frage. Bemerkenswert ist vor allem die Unklarheit über die Auslegung des Solidaritätsbegriffs selbst, ferner über die Grenzen der Kabinettssolidarität, ob diese nur die eigentlichen Kollegialakte oder auch die Maßnahmen der Einzelminister innerhalb ihrer Geschäftszweige umfaßt, schließlich über die Natur der Regierungsverantwortlichkeit — politische oder rechtrechtliche.

Der ausgesprochenste Verfechter des Solidaritätsgedankens ist HATSCHEK. Seinen Ausführungen liegen vor allem die Gedanken Calvins und besonders Chateaubriands zugrunde, wonach wesentlichste Voraussetzung der parlamentarischen Regierung die Einheit des Ministeriums sei. Diese „kommt in seiner Solidarität zum Ausdruck, mit welcher es sich vor der parlamentarischen Körperschaft für verantwortlich hält".[152] An die Stelle der englischen Parteisitte und -disziplin, die die Durchführung dieses Grundsatzes bis in seine letzten Folgen ermöglichen, treten im Reich als einigendes Bindemittel die politischen Richtlinien, deren Feststellung und Bekanntgabe durch den Reichskanzler vor dem Reichstag nicht bloß ein Akt politischer, sondern juristischer Bedeutung sei. Weiter fände die Solidarität der Reichsregierung ihren Ausdruck im gleichzeitigen Amtswechsel und der politischen Gleichgesinnung ihrer Mitglieder.[153] Dagegen spricht sich HATSCHEK nur sehr allgemein und unklar darüber aus, ob der allgemeine Solidaritätsgrundsatz im besonderen auch bei der Ministerverantwortlichkeit in Erscheinung trete und wie sich der Gedanke vor allem in der Anwendung der in der Verfassung vorgesehenen Verantwortungsmöglichkeiten äußere. Gerade die strittige Kernfrage der Auslegung des Art. 54 RV wird mit der kurzen Bemerkung erledigt: „Die Reichsverfassung scheint nach ihrem Wortlaut nur Mißtrauensvoten gegen den Reichskanzler und die einzelnen Minister zu kennen. Es bleibe dahingestellt, ob dies gemeint ist, jedenfalls ist es nicht von Erheblichkeit, da nichts im Wege stehen würde, alle Minister gleichzeitig zu nennen".[154] Mit dieser letzten Bemerkung wird eigentlich seine ganze Lehre von der Solidarverantwortlichkeit der Regierung in Frage gestellt; freilich steht nichts im Wege, alle Minister „gleichzeitig" zu

nennen und im Ergebnis ist es dasselbe, ob alle Minister einzeln oder das Reichskabinett als solches angegriffen werden; aber der Kern seiner Theorie, die solidarische Einheit der Vollzugsgewalt in den parlamentarisch regierten Ländern, wird gerade hier als für das Reichsrecht unzutreffend erklärt. Auf die weiteren Grundlagen seiner angenommenen Regierungssolidarität — politische Richtlinien, Gleichzeitigkeit des Amtswechsels und Gleichgesinnung der Minister — braucht nicht näher eingegangen zu werden. Die außerjuristische, „konventionelle" Natur der Richtlinienfeststellung ist im Verlauf unserer Untersuchung bereits kurz behandelt worden;[155] es handelt sich hier, wie ROTHENBUECHNER[156] sagt, um nichts anderes als eine Bestimmung „tatsächlich wirksamer Verhaltensregeln". Das weitere Merkmal der Regierungssolidarität, der gleichzeitige Amtswechsel der Minister, gehört selbst da, wo er wirklich Ausdruck echter Kabinettseinheit war, in England, der Vergangenheit an. Heute sind Demissionen einzelner Minister in parlamentarischen Ländern mindestens so häufig als der Rücktritt der gesamten Regierung; auch liegt nach deutschem Verfassungsrecht der Grund eines einheitlichen Rücktritts nicht in der Solidarität der Reichsregierung, sondern in der zwingenden Vorschrift des Art. 53 RV, die einem nachfolgenden Reichskanzler freie Hand in der Zusammenstellung „seines" Kabinetts sichert. Auf den Wert der „politischen Gleichgesinnung" als Sicherung der Kabinettseinheit wurde angesichts der deutschen Parteizersplitterung und der damit zusammenhängenden Unsicherheit der Regierungsgrundlage oben bereits hingewiesen.

Folgerichtiger vertritt GLUM den Solidaritätsgedanken. Er geht im wesentlichen davon aus, daß über den selbständigen, parlamentarisch verantwortlichen Reichsministern „eine ebenso auf Grund der Verfassung selbständige Reichsregierung steht, mit der und für die die Reichsminister auch in der Sphäre ihres Ermessens solidarisch zu handeln verpflichtet sind, für die eine Art von Kollektivverantwortlichkeit besteht, und zwar nicht nur in den in der Verfassung besonders aufgeführten Fällen, sondern auch in den Fragen der allgemeinen Politik, . . .".[157] Freilich, in ihre letzten Konsequenzen führt GLUM seine außerjuristische Konstruktion nicht durch, denn seine an anderer Stelle vertretene Ansicht, wonach in allen Fragen, gleichgültig ob es sich um Gesamt- oder Ressortpolitik handelt, der einzelne Kabinettsangehörige die Pflicht hat, im und für das Ganze der Regierung solidarisch zu wirken, was sich auch darin zeigt, „daß selbst, wenn der einzelne Reichsminister als Leiter des ihm anvertrauten Ressorts selbständig handelt und dafür die parlamentarische Verantwortung übernimmt, er sich stets bewußt sein muß, daß er zugleich in solidarischer Übereinstim-

mung mit der Reichsregierung, ja für dieselbe handelt, daß er diese mit repräsentiert",[158] wird durch die erwähnte Stelle wesentlich eingeschränkt.

Auch WITTMAYERS Gedankengang befaßt sich mehr mit den Forderungen politischer Notwendigkeit und begründet den im parlamentarischen System zwangsläufigen Kollegialtyp mit der „genossenschaftlichen" Natur des Ministerrates.[159] Das innerste Wesen der gewünschten parlamentarischen Regierung ruht durch und durch im Solidarischen".[160] Er bekämpft daher ausdrücklich die in der Verfassung verankerte „Verantwortlichkeitsgeometrie" als eine Vergewaltigung der tatsächlich bestehenden natürlichen politischen Einheit der Regierung, bedingt durch die „Politisierung und Parlamentarisierung des Kabinetts" und der hiemit verbundenen „Balancierung der politischen Kräfte", sodaß „häufig nicht ein Stein herausgenommen werden kann, ohne das ganze System zu erschüttern".[161] Aus der Verfassung selbst mit ihren starren Zuständigkeitsvorschriften ergeben sich freilich diese Gedankengänge nicht, sodaß auch WITTMAYER sich genötigt sieht, die von ihm vorausgesetzte politische Solidarität von der Einrichtung des Gesamtministeriums, das vielleicht „deren wichtiger Behelf, ihr sichtbarer Träger und dankbarstes Förderungsmittel" ist, zu trennen.[162]

Ganz allgemein behandelt STIER-SOMLO die Frage; auch er nimmt für die politische Praxis eine Art Solidaritätsverhältnis innerhalb der Reichsregierung an, wenn auch nicht allgemein im Verbande der sämtlichen Reichsminister untereinander. Lediglich der Reichskanzler und einzelne Reichsminister seien derart miteinander verbunden, daß u. U. der Reichskanzler ein Mißtrauensvotum gegen einen Fachminister zum Anlaß seines eigenen Rücktritts nimmt, wenn die Ursachen des Ministersturzes mit seiner Richtlinienpolitik in gewissem Zusammenhange stehen.[163] Es ist also nicht an wirkliche Solidarverantwortlichkeit der Regierung in ihrer Einheit gedacht, sondern an eine auf politischen Gesichtspunkten gegründete und frei gewollte Zusammengehörigkeit und Gefolgschaftstreue zwischen Erst- und Ressortminister.

So wenig einheitlich nach dem Gesagten die Vorstellungen über die tatsächliche Natur der angenommenen Solidarverantwortlichkeit sind, so herrscht doch unausgesprochene Übereinstimmung darin, daß die Verantwortlichkeitsvorschriften der Reichsverfassung selbst nicht die geringste Unterlage für die Behauptung einer staatsrechtlichen Gesamtverantwortlichkeit abgeben.

In den Kommentaren von GIESE, ANSCHUETZ und POETZSCH finden wir die Frage entweder garnicht oder in unselbständiger Weise behandelt. So schließt sich POETZSCHS Auslegung des Art. 54[164] gerade im Kernpunkte unseres Problems völlig

an die Ausführungen des Reichsministers Dr. Preuß im Verfassungsausschuß[165] an und interpretiert Art. 54 dahin, daß der Wortlaut nicht die Demission des ganzen Kabinetts für den Fall des Rücktritts eines einzelnen Ministers erfordere, was auch niemals bestritten war. Dagegen hören wir nichts über eine in der Verfassung vielleicht stillschweigend vorausgesetzte Möglichkeit alternativer Solidarverantwortlichkeit.

Auf das Fehlen jeglicher die Annahme von Kollektivverantwortlichkeit stützender Verfassungsvorschriften berufen sich mit gutem Grund die Gegner dieser Ansicht. So bezeichnet es von MARSCHALL[166] als höchst bedenklich, aus allgemeinen Grundsätzen eine Kollektivverantwortlichkeit des Reichskabinetts für seine Mehrheitsbeschlüsse ableiten zu wollen, zumal hier eine feste Praxis im Sinne einer Bejahung dieser Frage im Reiche nicht nachweisbar sei. Der Grundsatz der „Kabinettssolidarität", wie er vor allem in England seine stärkste Ausprägung erfahren habe, mit der Folge einer Gesamthaftung für alle Einzelhandlungen und der Unmöglichkeit eines Rücktritts einzelner Minister, bestehe nach unserem Verfassungsrecht nicht. Es könne wohl die Gesamtheit der Minister gleichzeitig angegriffen werden, nur nicht die Regierung „als solche". Eine „Deckung" durch die Kabinettsmehrheit sei nicht möglich: Entweder entziehen sich die Minister im Falle ihrer Überstimmung durch ihr Ausscheiden der Pflicht unfreiwilliger Amtsführung, oder sie nehmen diese auf sich und tragen dafür persönlich die Verantwortung. Immer erscheine die Unterwerfung unter einen Kabinettsbeschluß rechtlich als eigene Tat des normalerweise zuständigen Ministers und die Einschaltung des Kabinetts sei nicht imstande, die ohnedies gegebene Einzelverantwortlichkeit auszuschließen.

Auch W. JELLINEK wendet sich, wenn auch ohne tiefere Begründung, gegen eine Solidarverantwortlichkeit: „Die so in der Richtung (auf die Volksvertretung gemäß § 15 RRegGO) begrenzte Verantwortlichkeit ist eine Einzel-, keine Gesamtverantwortlichkeit. Der Reichstag kann also seine Angriffe auf einzelne Reichsminister richten, ohne dadurch notwendigerweise die Stellung des ganzen Kabinetts zu gefährden".[167] Hier trifft er mit POETZSCH zusammen, wobei er gleichfalls die Frage, ob die Regierung „als solche" Ziel einer parlamentarischen Rechenschaftsforderung sein kann, nicht berührt.

Ablehnend äußert sich zu unserem Problem auch HUBRICH[168] und GIESE im Kommentar zur preußischen Verfassung.[169]

2. Die in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen über die Ministerverantwortlichkeit entsprechen im wesentlichen dem fast allen parlamentarischen Staaten gemeinsamen Stufensystem, angefangen von der „kleinen Frage" bis zur Ministeranklage.[170]

Für unsere Untersuchung maßgebend sind die Art. 33, 35 und 54. Art. 59 scheidet aus unserer Betrachtung aus, weil sein justizförmiger Charakter eine solidarische Haftbarkeit der Reichsregierung von vorneherein verbietet.[171] Der uns allein interessierende Abs. 1 des Art. 33 RV sagt: „Der Reichstag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen", ebenso bestimmt Art. 54: „Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht."

Was an beiden Bestimmungen sogleich auffällt, ist der Gebrauch des Wortes „jeder". Eine unbefangene Wortdeutung wird hieraus jedoch weder für noch gegen die Annahme einer Solidarverantwortlichkeit überzeugende Schlüsse ziehen können. Die Feststellung, daß „jeder" Minister Objekt parlamentarischer Rechenschaftsforderung sein soll, kann auch dahin gedeutet werden, daß die Pflicht, nach Art. 33 vor dem Reichstag zu erscheinen, oder nach Art. 54 den Abschied zu nehmen unterschiedslos für alle Minister besteht, daß also nicht der eine oder andere von ihnen gegenüber dem Antwort heischenden Reichstag eine Sonderstellung einnimmt, wie z. B. der preußische Ministerpräsident nach Art. 57 VI preuß. VU.[172]

a. Das Mißtrauensvotum gemäß Art. 54 S. 2 gilt in Wissenschaft und Praxis vielfach als Abschluß der in Verfassung und Geschäftsordnung geregelten Stufenleiter von Überwachungsmethoden des Parlamentes gegenüber der Regierung. Eine dem §§ 55 der bayer. VU entsprechende ausdrückliche Formulierung des Mißtrauensbeschlusses als parlamentarischem Verantwortlichkeitsmittel findet sich wie gesagt, weder in den übrigen Länderverfassungen noch auch in der Reichsverfassung. Wenn Art. 54 trotzdem seine bedeutungsvolle Stellung im allgemeinen Verantwortlichkeitssystem der Verfassungen widerspruchslos eroberte, so liegt dies in der durch die Praxis bedingten Bedeutungsverlagerung innerhalb des Art. 54 zugunsten des 2. Satzes.[173] Will man freilich formaljuristisch den Gehalt der Vertrauensklausel prüfen, so müßte man auch für das Reich die oben gemachte Feststellung aufrechterhalten, daß die Einreihung des Mißtrauensbeschlusses unter die Mittel der Ministerverantwortlichkeit terminologisch unrichtig ist. Nach § 54 RTGO kann der Antrag, dem Reichskanzler und den Reichsministern oder einem von ihnen das Vertrauen zu entziehen, unter den Voraussetzungen des § 49 RTGO selbständig gestellt, aber auch zu einem Gegenstande der Tagesordnung eingebracht werden. Wird er nicht selbständig eingebracht,

so darf darüber erst nach der Verteilung und frühestens am Tage nach der Besprechung abgestimmt werden. Aus dieser Fassung ergibt sich zunächst, daß hier keine unmittelbare Möglichkeit zu eigentlicher Ministerverantwortlichkeit, d. h. mündlicher Rechtfertigung in Form des parlamentarischen Wortkampfes, vorgesehen ist. Wenn der Antrag nach § 49 RTGO selbständig gestellt wird, so bedeutet dies, wie sich schon aus der Einzelformel: „Der Reichstag wolle beschließen", ergibt, eine bereits abgeschlossene Feststellung, sei es der Schuld oder eines sonstigen die Gefolgschaftsverweigerung bewirkenden Grundes in der Person des angegriffenen Ministers. Wird der Mißtrauensantrag nicht selbständig eingebracht, so darf man ihn nicht aus dem Zusammenhange mit dem zugrundeliegenden Gegenstand der Tagesordnung reißen, sonst würde auch er wie ein selbständig gestellter Antrag ein fait accompli für die betroffenen Minister darstellen und so gleichfalls aus dem System der Ministerverantwortlichkeit herausfallen. In Verbindung mit einem Gegenstand der Tagesordnung ist der Mißtrauensantrag zwar auch kein Mittel zur Geltendmachung der Verantwortung, wohl aber ein wichtiger Bestandteil des ganzen Rechtfertigungsverfahrens, indem in ihm der Niederschlag der vorangegangenen Debatte zwischen den Parteien und dem angegriffenen Minister zum Ausdruck kommt. Der Charakter eines echten Verantwortlichkeitsprozesses wird auf alle Fälle dadurch gewahrt, daß der Minister, wenn nicht ohnedies eine Interpellation vorliegt, durch § 54 I S. 2 und Art. 33 III RV jederzeit in die Lage versetzt ist, das Wort zu seiner Verteidigung zu ergreifen.

Abgesehen von seiner politischen Bedeutung verdankt Art. 54 nicht zuletzt seiner psychologischen Wirkung, die im Ergebnis einer capitis deminutio nahekommt, auch wenn dem betroffenen Minister kein „Verschulden" zum Vorwurf gemacht wird, seine Stellung in der Reihe der Verantwortlichkeitsmittel. Wenn im Folgenden also gerade das Mißtrauensvotum als Haupttypus parlamentarischer Überwachungsmöglichkeiten eine besonders eingehende Behandlung erfährt, so geschieht dies ganz bewußt nicht aus Rücksicht gegenüber einem unklaren Sprachgebrauch, sondern auf Grund seiner tatsächlichen Bedeutung und Anwendung in der politischen Wirklichkeit.

b. Die Unklarheit, die sich aus der Wortfassung des Art. 54 RV für unsere Frage ergibt, zwingt uns zu einem Zurückgreifen auf die gesetzgeberischen Unterlagen. Im Verhältnis zu sonstigen Verfassungsbestimmungen erfuhr Art. 54 seit dem Verfassungsurentwurf bis zur endgültigen Feststellung nur geringe Änderungen. Abgesehen von einem den materiellen Inhalt nur unwesentlich berührenden Antrag bei der zweiten Durchberatung in der Nationalver-

sammlung[174] blieb der Artikel in sämtlichen Beratungen bis zur endgültigen Annahme in der Sitzung der Nationalversammlung vom 31. VII. 1919 unwidersprochen.[175]

Materialien zum Urentwurf und den folgenden Entwürfen liegen entweder nicht vor oder enthalten nichts, was zu einer Klärung unserer Frage führen könnte. So begnügt sich die „Denkschrift zum Verfassungsentwurf"[176] mit der Feststellung: „. . . . wesentlich ist, daß sie (die Minister) die Regierung in Übereinstimmung mit der parlamentarischen Mehrheit führen und zurücktreten müssen, falls diese Mehrheit ihnen das Vertrauen versagt". Die sonstigen Erläuterungen zur Vertrauensklausel wiederholen und umschreiben gleichfalls nur den bereits in den Oktoberberatungen von 1918 vertretenen parlamentarischen Leitgedanken einer allgemeinen und wirksamen Verwaltungskontrolle. Die staatsrechtliche Entwicklung war damals noch so sehr im Flusse, sodaß man aus der Nichterwähnung solidarischer Ministerverantwortlichkeit — zumal bei der herrschenden Unklarheit über die Formation der künftigen Regierung — keine zwingenden Folgerungen auf bewußten und unbedingten Ausschluß kollektiver Verantwortlichkeit ziehen darf. Die in S. 1 des Art. 54 ausgedrückte Verwirklichung der parlamentarischen Idee stand begreiflicherweise zunächst mehr im Mittelpunkt des gesetzgeberischen Interesses als die formelle Regelung des Verantwortlichkeitsverfahrens. So ist zu erklären, daß diese bei ihrer wiederholten Durchberatung ohne tieferes Eingehen debattelos hingenommen wurde.[177]

Die in Art. 54 RV niedergelegte Sanktion der Ministerverantwortlichkeit kam im Laufe der Vorberatungen nur einmal zur Sprache — in der Ausschußsitzung am 11. IV. 1919 — gelegentlich der Behandlung des Art. 76 (jetzt Art. 54 RV). Zu seiner Auslegung bemerkte Reichsminister d. I. Dr. Preuß,[178] „daß im Satz 2 die Worte: „Jeder von ihnen muß zurücktreten" mit Absicht gewählt worden sind, um die Einzelverantwortlichkeit der Minister im Unterschied von der solidarischen Verantwortung des Kabinetts ausdrücklich hervorzuheben". Bei der Abstimmung wurde Art. 76 widerspruchslos und unverändert im Sinne des Regierungsentwurfs angenommen.

Auf den ersten Blick scheint diese Erklärung den Schlüssel zur Lösung unseres Problems zu bilden, doch erkennt man bei näherem Zusehen, daß in Wirklichkeit die Interpretation von Preuß nicht viel mehr Klarheit schafft als der bloße Wortlaut des Art. 54 RV. Denn darüber, ob eine kollektive Verantwortlichkeit des Reichskabinetts nicht beabsichtigt ist, ist durch die bloße Hervorhebung des Gegensatzes zwischen Einzelverantwortung der Minister und solidarischer Verantwortung des Kabinetts gar nichts gesagt. Die Gegenüberstel-

lung beider Möglichkeiten kann ebensogut nur zur Verdeutlichung der auf die in Art. 56 S. 2 RV als Grundsatz vorgesehene Ressortverantwortlichkeit, geschehen sein; dagegen ergibt sich hieraus nicht das Geringste, was für einen unbedingten Ausschluß einer Gesamtverantwortlichkeit im Bereich der kollegialen Amtsführung des Reichskabinetts nach Art. 57 RV sprechen würde. Klarheit besteht nur darüber, daß durch die Fassung des Art. 54 der Rücktritt eines einzelnen Ministers nicht den des ganzen Kabinetts nach sich ziehen muß.[179] Unsere Frage lautet also nach wie vor: Ist in der Reichsverfassung neben der nach Art. 50 und 56 S. 2 unzweifelhaft bestimmten Einzelverantwortlichkeit der Reichsregierung zumindest stillschweigend vorausgesetzt?

c. Um das Prinzip der Sonderhaftung mit voller Deutlichkeit zum Ausdruck zu bringen, müßte Art. 54 S. 2 etwa lauten: „Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch einen gegen ihn gerichteten ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht". Durch diese Fassung würde jeder Zweifel darüber, ob der Mißtrauensbeschluß sich gegen den Minister persönlich richten muß oder ob in einem Mißtrauensvotum gegen das Kabinett als solches nicht zugleich ein Vertrauensentzug gegen den Einzelnen enthalten ist, sodaß in beiden Fällen „ihm (d. h. dem Minister) der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht" behoben werden.

Eine derartige Fassung der Vertrauensklausel finden wir eigentümlicherweise schon vor dem großen Verfassungseinschnitt durch die Parlamentarisierungsgesetze im Oktober 1918. In dem 1917 von Preuß geschaffenen Verfassungsentwurf treffen wir eine Bestimmung, die folgendermaßen lautet: „Der Reichskanzler und jeder Reichsminister muß seine Entlassung nehmen, wenn der Reichstag durch einen gegen ihn gerichteten Mehrheitsbeschluß ihm sein Mißtrauen ausspricht".[180] Aus dieser Wortfassung folgt zunächst, daß die Stelle zu derselben Regelgruppe gehört, wie die Mißtrauensvorschriften der späteren Verfassungsentwürfe. Der äußere Unterschied beruht nur in einer klareren Hervorhebung der Einzelverantwortlichkeit durch Einschiebung der Worte „durch einen gegen ihn gerichteten" Mehrheitsbeschluß. Man darf wohl sagen, daß in diesem Art. 11 Abs. 4 III die Wurzeln der späteren §§ 65, 70 Art. 75 der Verfassungsentwürfe ruhen; hierauf weisen, abgesehen vom Wortlaut, die Einheit ihres Schöpfers und vor allem die ihnen gemeinsame Tendenz, deren Kern die Denkschrift vom 3. I. 1919[181] dahin kennzeichnet: „Wir haben in Deutschland das dualistische System im Reich und in den Einzelstaaten, namentlich in Preußen, lange und gründlich genug kennen gelernt, um nach einer Wiederherstellung in veränderter Gestalt kein Verlangen

zu tragen.“ Aus dieser Grundeinstellung ist das einheitliche Streben nach wirklicher Ministerverantwortlichkeit und wirksamer Verwaltungskontrolle unter Ausschaltung unverantwortlicher Stellen erwachsen, das bereits durch die Oktobergesetzgebung zum erfolgreichen Abschluß gekommen war. Es war deshalb nicht mehr nötig, nach der Staatsumwälzung hier etwas Neues zu schaffen.

Es ist nun Folgendes zu beachten: Die Vertrauensklausel überdauerte in ihrem Wesenskern unberührt die staatsrechtlichen Veränderungen und findet sich in der geltenden Verfassung wieder, während die Formation der Reichsregierung heute von Grund auf anders ist als die der früheren Reichsleitung. Aus diesem Gegensatz ergibt sich für uns die Lösung des ganzen Problems.

Das monokratische System der alten Verfassung sollte nach der Absicht von Preuß in seiner bisherigen Form ungeschwächt fortbestehen. Die Begründung des Verfassungsentwurfs von 1917 sagt ausdrücklich:[182] „Aus den in der Anleitung angedeuteten Gründen ist nicht ein kollegiales Reichsministerium vorgesehen, sondern die führende Stellung des Reichskanzlers durchaus beibehalten. Er ist verantwortlich für die allgemeine Richtung der Politik, jeder Reichsminister für die Fachverwaltung seines Ressorts. Hier wird die endliche Einsetzung eines Reichskriegsministers unbedingt notwendig sein“.[183] Bezeichnenderweise wagten sich auch die verfassungsändernden Gesetze vom Oktober 1918 nicht an die durch das Stellvertretungsgesetz vom 17. III. 1878 auf lange hinaus festgelegte Organisation der Reichsregierung heran, wenn auch vereinzelt in den Änderungsentwürfen eine Anbahnung des seit den Tagen der norddeutschen Bundesversammlung oft gewünschten kollegialen Reichsministeriums erblickt wurde.[184] Die Scheu vor einem straff verbundenen Regierungskollegium gründete sich auf die auch heute noch viel vertretene Ansicht, daß durch ein wirkliches „Kabinett“ die klare Verantwortung des Einzelnen verhindert oder doch erschwert würde. Dies zeigt sich deutlich in der herangezogenen Einleitung: „. . . . Die volksstaatliche Struktur erheischt nicht notwendig eine Regierung, die nur aus Mitgliedern des Parlaments hervorgeht und nur einer Partei angehört; wohl aber eine Regierung, die nur bestehen kann, wenn sie von der Mehrheit der Volksvertretung getragen und gestützt wird. — Solcher Entwicklung ist es weit förderlicher, wenn der Volksvertretung nicht ein in sich unbedingt geschlossenes kollegiales Kabinett gegenübersteht, sondern wenn sie es mit der Verantwortlichkeit jedes einzelnen Ministers zu tun hat, des Hauptes der Regierung für die allgemeine Richtung der Politik, jedes Ressortchefs für die besondere Leitung seines Ressorts. Deshalb geht die alte Forderung eines kollegialen Reichsministeriums irre; vielmehr ist umgekehrt die Kollegialver-

fassung des preußischen Staatsministeriums eine starke Hilfsstellung unserer politischen Stagnation. Die führende Stellung des Reichskanzleramtes muß nicht nur beibehalten, sondern in wahrhaft wirksamer Gestalt auf Preußen ausgedehnt werden. Damit ist aber die Herausarbeitung der politisch-parlamentarischen Verantwortlichkeit der Ressortminister für ihre Verwaltung durchaus zu verbinden; sie muß parallel im Reich und in Preußen durchgeführt werden". — Die politische Wirklichkeit des November 1918 warf aber alle Programme um und stellte den Verfassungsschöpfer vor vollendete Tatsachen. Der Rat der Volksbeauftrgaten übernahm ohne weiteres das Kollegialsystem der alten preußischen Verfassung, ohne freilich sich zu einem „Kabinett" im formellen Sinne zusammenzuschließen. Der Kampf ging nun nicht mehr um die Schaffung eines kollegialen Reichsministeriums, sondern um die Kanzleridee.

So blieb Dr. Preuß nichts anderes übrig, als seinen früheren Organisationsplan aufzugeben und das Vorhandene in eine staatsrechtliche Form umzuwandeln. Der Urentwurf hält sich deshalb im allgemeinen in der gleichen Richtung wie der von der Reichsregierung geschaffene vorläufige Organisationsplan vom 21. XII. 1918.[185] Um der staatsrechtlichen Entwicklung, die damals noch völlig „im Flusse" war, keine hemmenden Schranken zu errichten, begnügten sich die ersten Entwürfe mit einer nur grundsätzlichen und mehr politischen Regelung der künftigen Regierungsformation, was, wie oben schon erwähnt, Anlaß zu mancher Kritik im Verfassungsausschuß gab. Prinzipiell war man sich aber darüber einig, „daß das alte System verlassen werden soll",[186] daß die bisherige Gestaltung in Preußen als Vorbild dienen solle. So sagte der Abgeordnete von Delbrück:[187] „Ich glaube, daß wir gut tun, wenn wir für das Reich die Entwicklung etwa in dieselben Bahnen leiten möchten, bin aber auf der anderen Seite der Meinung, daß unter allen Umständen gewisse feste Punkte in der Verfassung geschaffen werden müssen, wenn nicht eines schönen Tages die Regierung ganz auseinanderlaufen soll".[188]

Zusammenfassend stellen wir fest: Der Entwurf von 1917 sieht die Beibehaltung des bisherigen Kanzlerprinzips vor und bringt als Neuerung die Verwirklichung einer klaren Einzelverantwortlichkeit des Reichskanzlers und der Staatssekretäre; in den Entwürfen nach dem Staatsumsturz treffen wir eine grundsätzliche Wandlung vom Einmann- zum Kollegialsystem, dagegen keine dem entsprechende Veränderung der Vertrauensklausel.

Wenn nun der Gesetzgeber expressis verbis der neuen Reichsleitung eine von der früheren abweichende Form gibt, anderseits die bisherigen Grundsätze über die Abhängigkeit der Reichsminister vom Vertrauen des Reichstags und der hieraus entspringenden

Folgerungen fast wörtlich in das geltende Verfassungsrecht herübernimmt, dann rechtfertigt sich der Schluß, daß er die frühere Bestimmung über die Ministerverantwortlichkeit auch inhaltlich zum Bestandteil der gegenwärtigen Reichsverfassung machen wollte. Demnach lag von vorneherein die Absicht zugrunde, die Einzelverantwortung der früheren Reichsminister in ihrer Absolutheit auf die gegenwärtigen Verhältnisse zu übertragen. Ein entgegenstehender Wille des Gesetzgebers hätte bei der im übrigen so deutlichen Betonung des Kollegialsystems unbedingt Ausdruck gefunden. Das Festhalten an alten Regeln mit gesetzgeberischer Gedankenlosigkeit begründen zu wollen, wäre angesichts der Bedeutung, die gerade in der damaligen Zeit dem Problem der Ministerverantwortlichkeit in Wissenschaft und Praxis beigemessen wurde, völlig unangebracht; auch gefühlsmäßige Tendenzen auf Beibehaltung einer historischen Bestimmung haben bei dem sonst so radikalen Bruch mit der Vergangenheit gewiß keine Rolle gespielt.[189]

Von hier aus beleuchtet, gewinnen sowohl der Wortlaut des Art. 54 RV wie vor allem die Erklärungen des Dr. Preuß[190] hiezu die für unsere Untersuchung nötige Eindeutigkeit. Dr. Preuß kam es nach alledem nicht darauf an, eine absolute Solidarverantwortlichkeit nach englischem Muster aus unserer Verfassung auszuschalten — hier wäre auch jede weitere Ausführung angesichts der klaren Fassung der jetzigen Art. 50 und 56 RV überflüssig gewesen — sondern er wollte ganz bewußt durch die Gegenüberstellung der Einzelverantwortlichkeit der Minister „im Unterschied von der solidarischen Verantwortung des Kabinetts" überhaupt jede Möglichkeit von kollektiver Verantwortlichkeit, auch im Falle von Mehrheitsbeschlüssen nach Art. 58 RV, ausschließen.

3a. Wenden wir uns jetzt den eigentlichen Verantwortlichkeitsmitteln zu, so wird uns Art. 33 I RV zunächst ein nur geringer Anhaltspunkt sein; er beschränkt sich auf die allerprimitivste Feststellung parlamentarischer Ministerüberwachung, indem er dem Reichstag und seinen Ausschüssen das Recht auf Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers gibt. Die nähere Regelung hierüber enthält § 95 RTGO. Eine Verantwortlichkeit der Minister im eigentlichen Sinn kann hieraus natürlich nicht abgeleitet werden; denn eine Pflicht der Minister, auf Verlangen des Reichstags Rede und Antwort zu stehen, kann auf dieser Grundlage nicht anerkannt werden und wird trotz manches Widerspruchs vom Reichstag selbst verneint.[191] Auch wenn die gegen einen Minister gerichtete Interpellation auf die Tagesordnung gesetzt worden ist, ergibt sich kein unbedingter Rechenschaftszwang; denn darüber, ob er überhaupt das Wort ergreifen will, bestimmt er nach freiem Ermessen. § 56 RTGO sagt ausdrücklich: „Der Präsident teilt der

Reichsregierung die Interpellation mit und fordert sie schriftlich zur Erklärung auf, ob und wann sie antworten werde", des weiteren bestimmt § 58 RTGO: „Lehnt es die Reichsregierung überhaupt ab, die Interpellation zu beantworten, so kann sie der Reichstag zur Besprechung auf die Tagesordnung setzen". Dieses Wahlrecht der Reichsregierung wäre vollkommen bedeutungslos, wenn sie schließlich doch durch die jederzeitige Möglichkeit des Reichstags, die unbeantwortete Interpellation auf die Tagesordnung zu setzen, gezwungen werden könnte, sich zu rechtfertigen. Entsprechendes gilt auch für die in den §§ 60—62 RTGO vorgesehenen „kleinen Anfragen", wie sich aus § 61 in Verbindung mit § 58 RTGO ergibt.

Wenn also die Reichsverfassung anders als z. B. die bayerische Verfassung in § 54 VU keine direkte Verantwortungspflicht mit rechtlichem Zwang zum Reden kennt, so darf hieraus doch nicht der Verantwortungscharakter des in der Reichsverfassung und Geschäftsordnung verankerten Interpellationsrechts in Zweifel gezogen werden, da dem Grunderfordernis jedes Verantwortlichkeitsverfahrens, der Möglichkeit einer Rechtfertigung, in Art. 33, sowie den §§ 56—58, 61 und 62 RTGO durchaus Rechnung getragen wird.

Wenn wir uns nun fragen, ob die für Art. 54 getroffenen Feststellungen auch für Art. 33 I gelten, so liegt wegen der übereinstimmenden Verwendung des Wortes „jeder" in den beiden Vorschriften die Bejahung dieser Frage nahe. Die von Preuß gegebenen Erläuterungen zum damaligen Art. 76 des Regierungsentwurfs dürfen ohne weiteres hierher bezogen werden, denn es lag, wie sich aus dem Gleichklang der maßgeblichen Stellen ergibt, dieselbe Absicht des Gesetzgebers zu Grunde. Wir können jedoch auf diesen Analogieschluß verzichten, da die Beratungen über den Interpellationsartikel selbst ein klares Bild des gesetzgeberischen Willens liefern. Bei der Besprechung des Art. 78 des Regierungsentwurfs[192] brachte der Berichterstatter Dr. von Delbrück, wie schon bei den Beratungen über die Gegenzeichnungsbefugnis der Reichsregierung, die Sprache auf die Frage kollektiver Verantwortlichkeit: „Zum Art. 78 habe ich nur eine Frage an den Herrn Reichsminister zu stellen. Die Bestimmung im Absatz 1 lehnt sich an eine Bestimmung in der preußischen Verfassung an,[193] die wiederholt zu Konflikten Anlaß gegeben hat. Das preußische Abgeordnetenhaus hat sich auf den Standpunkt gestellt, es könne jederzeit das Gesamtministerium zitieren. Die Regierung hat sich hingegen auf den Standpunkt gestellt, es könne immer nur der Minister herbeigerufen werden, dessen Verantwortlichkeit in Frage stehe. Ich bitte den Herrn Reichsminister um Auskunft, wie die Entscheidung dieser Frage im Art. 78 gedacht ist". Reichsminister Dr. Preuß

vertrat die Ansicht, es könne immer nur die Anwesenheit des Ministers verlangt werden, dessen Verantwortlichkeit in Betracht komme. „Die Frage, ob nur ein Minister oder ob auch noch andere Minister beteiligt sind, wird aber wohl der Reichstag zu entscheiden haben".[194] Aus dieser Antwort folgt freilich zunächst nichts für den Fall, daß die Verantwortung aller Minister für Maßnahmen des Kollegiums in Frage steht. Auch hier bleibt es zunächst offen, ob bei Beteiligung anderer oder sämtlicher Minister der Reichstag den Kollektivakt gewissermaßen in anteilsmäßige Einzelhandlungen aufspalten und die Schuld des Einzelnen durch getrennte Interpellationen feststellen und beurteilen soll, oder ob die Reichsregierung „als solche" interpelliert werden kann.

Delbrück kam dann noch einmal auf diesen Punkt zu sprechen und beantragte, die Frage durch folgende Fassung klarzustellen: „Der Reichstag kann die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen".[195] Damit soll, wie sich aus dem Zusammenhang der erwähnten Frage und Antwort ergibt, der von Delbrück berührte Mißstand der preußischen Verfassung ausdrücklich zugunsten einer allgemeinen Einzelverantwortlichkeit beseitigt werden. Der Änderungsantrag zum damaligen Art. 78 Abs. 1 wurde ohne weiteres angenommen und findet sich wörtlich in der Verfassung als Art. 33 I.

In der Reichstagsgeschäftsordnung ist unter dem Abschnitt „Interpellationen" und „Kleine Anfragen" stets nur von der „Reichsregierung" die Rede. Dies darf natürlich nicht dahin verstanden werden, daß in den betreffenden Bestimmungen die Reichsregierung als Kollegium gemeint sei; das würde dem Wortlaut und der Absicht des Art. 33 I entgegenstehen. „Reichsregierung" heißt hier soviel wie „zuständiger Minister". So bestimmt die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsregierung"[196] in § 17 III: „Wenn der Minister nichts anderes anordnet, ist sofort, jedenfalls aber innerhalb zweier Wochen nach Eingang der Interpellation an den Präsidenten des Reichstags ein in der Regel vom Ministerselbst zu zeichnendes Schreiben folgenden Inhalts zu richten: Die Reichsregierung erklärt sich bereit, die Interpellation der Abg. . . . . zu beantworten. Wegen des Zeitpunktes der Beantwortung werde ich mich mit dem Herrn Präsidenten des Reichstages noch besonders in Verbindung setzen". Noch deutlicher wird dies bei der Regelung der „Kleinen Anfragen". § 18 GGO der RReg sagt: „Kleine Anfragen von Mitgliedern des Reichstags übersendet der Präsident dem zuständigen Minister mit besonderem Schreiben". Abs. 4 des § 18 bestimmt weiter: „Ist das Ministerium, dem die Anfrage zugesandt wird, nicht zuständig, so gibt es sie sofort — möglichst nach vorheriger mündlicher oder fernmündlicher

Verständigung — an das zuständige Ministerium ab".[197]

Der „zuständige Minister" handelt also bei Erledigung von großen und kleinen Fragen nicht etwa als bloßer Wortführer des Kabinetts, sondern allein als Vorstand seines Ministeriums; andernfalls könnte es nicht seinem persönlichen Gutdünken anheimgestellt sein, ob er die Frage beantworten will oder nicht.[198] Regelmäßig betreffen die Interpellationen Vorkommnisse, die in ein spezielles Fachministerium einschlagen, sodaß ohnedies die Einzelverantwortung des betreffenden Ressortleiters gegeben ist. Schwierigkeiten entstehen nur dann, wenn durch die Anfragen ein Gebiet berührt wird, das der kollegialen Sachbehandlung unterfällt; hier versagen allerdings die Vorschriften der Geschäftsordnungen. Wie sich der Reichstag in solchen Fällen hilft, wird noch im Folgenden gezeigt.

b. Art. 33 I RV dehnt das Recht, die Anwesenheit der Minister zu verlangen, auch auf die Ausschüsse des Reichstags aus. Doch erstrecken sich die Rechenschaftsbefugnisse des Plenums nicht ohne weiteres auf alle Arten dieser Ausschüsse, insoweit, als Art. 34 Schranken ihrer Betätigungsbefugnisse aufstellt. Nach Art. 34 erheben die Untersuchungsausschüsse „in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten". Es steht ihnen also keineswegs das Recht zu, durch politische Maßnahmen in die amtliche Tätigkeit der Ministerien einzugreifen, den Ministern Weisungen zu erteilen oder gar auf ihr Verbleiben im Amt unmittelbaren Einfluß zu nehmen. Ihr Hauptgebiet bleibt die Stoffsammlung, sei es um der Gesetzgebung vorzuarbeiten, oder, wie in unserem Falle, Mißstände in der Verwaltung aufzudecken und hieraus das für den Reichstag Wesentliche auszuscheiden; allerdings steht ihnen — dies entspricht ihrer Stellung als eines Reichstagsorganes — die selbständige Fähigkeit zu, das bearbeitete Material nach eigenem Ermessen zu beurteilen und ihre Stellungnahme hierüber vor dem Parlament darzutun.[199]

Was das Verhältnis des Art. 34 zur besonderen Frage der Kollektivverantwortung anbelangt, so folgt aus seinem Wortlaut, Abs. 3, daß diese schon aus formellen Gründen ausgeschlossen ist. Sie aus Art. 33 ablehnen zu wollen, wäre deshalb nicht angängig, weil das Verfahren vor den Untersuchungsausschüssen keine Interpellationen und „kleine Anfragen" kennt.

Dagegen dürfen wir unsere bei Art. 33 getroffenen Feststellungen auf die besonderen Ausschüsse in Art. 35 RV ausdehnen. Sowohl der „ständige Ausschuß"[200] nach Art. 35 I wie der sogenannte „Zwischenausschuß" übertreffen an Bedeutung die bloß ad hoc zu errichtenden Untersuchungsausschüsse; sie sind innerhalb ihres verfassungsmäßig fest umrissenen Aufgabenkreises eine Art „kleines

Parlament“ [201] und verfügen infolgedessen nicht nur über die beschränkten Inquisitionsmöglichkeiten der Ausschüsse nach Art. 33, sondern auch über politische Mittel, um den ganzen Gang der Staatsverwaltung unter Kontrolle zu halten. Daß sie hiebei nicht das förmliche Interpellationsrecht nach § 55 ff., § 60 ff. besitzen, ändert nichts daran, daß die Minister ihnen gegenüber ebenso zur Anwesenheit und Entgegennahme parlamentarischer Kritik verpflichtet sind wie vor dem Reichstag. Hiernach gilt auch das über die Einzelverantwortung der Minister bei ihren Rechenschaftsablagen vor dem Plenum Gesagte entsprechend; es bedarf keiner weiteren Erörterung, daß die Ausschüsse nach Art. 35, soweit sie lediglich Beweiserhebungen und sonstige Maßnahmen treffen, bei denen sie nicht ausgesprochen politische Funktionen gegenüber der Reichsregierung ausüben, im Verfahren gemäß Art. 34 RV aus prozessualen Gründen die Minister nur persönlich zur Verantwortung ziehen können.

4. Wenn HATSCEK den Parlamentarismus „als Staatsherrschaft der Volksvertretung durch Bestimmung der Richtlinien für die Verwaltung und durch Umbildung der Verfassung — kraft parlamentarischer Praxis“ [202] charakterisiert, so ist hieran zweifellos richtig, daß das Budgetrecht als „wesentlichstes Grundrecht des Parlamentarismus“ [203] der Volksvertretung den vielleicht wirksamsten Einfluß auf den Gang der allgemeinen Staatsverwaltung gewährt. Es ist kein Zufall, daß gerade die jährliche Haushaltsberatung Anlaß zu den allermeisten Angriffen und Mißtrauensvoten gegen die Minister gibt. Die am häufigsten gebrauchten Mittel der Geltendmachung etatrechtlicher Ministerverantwortung sind Resolutionen und Auskünfte der Reichsregierung, geregelt im § 44 und §§ 67, 68 RTGO. Die Etatsresolutionen richten sich in ihrer Form annähernd nach den Bestimmungen über die „kleinen Anfragen“.[204] Da sie nur Änderungsvorschläge zu einzelnen Haushaltsposten sind, können sie nicht als ausgesprochene Rechenschaftsmittel angesehen werden. Anders dagegen die sogenannten „Auskünfte der Reichsregierung“ über die Ausführung der Reichstagsbeschlüsse. Diese werden jedoch nicht, wie man aus der Überschrift der Ziff. 11 und den §§ 67, 68 RTGO vermuten könnte, von der Reichsregierung als solcher erteilt, sondern von dem jeweils zuständigen Minister, der sie auch zeichnet.[205]

Die Reichshaushaltsordnung enthält gleichfalls nichts, woraus man auf eine solidarische Verantwortung des Reichsministeriums schließen könnte. § 19 RHO bestimmt zunächst: Die Unterlagen für die Aufstellung des Haushaltsplans für das kommende Rechnungsjahr sind von den einzelnen Stellen, deren Einnahmen und Ausgaben in einem selbständigen Einzelplane (§ 5) veranschlagt werden, und zwar von den Reichsministern für ihren Geschäfts-

bereich unter eigener Verantwortlichkeit rechtzeitig festzustellen und dem Reichsminister der Finanzen zudem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt einzusenden". Daß hier der einzelne Reichsminister für die Richtigkeit und Zweckmäßigkeit seiner Aufstellung persönlich verantwortlich ist, liegt in der Natur der Einzelpläne nach § 5 und der ihnen zugrundegelegten Aufstellungen als reine Ressortangelegenheit. Nach § 20 RHO prüft der Reichsminister der Finanzen „unter eigener Verantwortlichkeit die Vorlagen der einzelnen Stellen und stellt den Entwurf des Reichshaushaltsplanes auf". Diese besondere Verantwortlichkeit entspricht der allgemeinen Verantwortlichkeit des Reichsfinanzministers für die gesamte Finanzgebarung des Reiches. Gegenüber diesen eigentlichen Ressortsachen, für die es keinerlei Zuständigkeit des Kabinetts gibt, bestimmt § 20 I S. 3 ein Mitwirkungsrecht des Kollegiums in Fragen von grundsätzlicher oder sonst erheblicher Bedeutung, wenn von den beteiligten Reichsministern schon vor Fertigstellung des Haushaltsplanes die Entscheidung des Kabinetts beantragt wird. Diese Angelegenheit gehört zu den in Art. 57 RV genannten, die jedoch in dem von Art. 58 RV abweichenden Beschlußverfahren gemäß § 21 III RHO erledigt werden, denn aus der ganzen Sachlage, wonach die Entscheidungen im Feststellungsverfahren nach § 21 RHO sich notwendig im Etat selbst äußern müssen, folgt, daß der Reichsfinanzminister bei der Behandlung solcher Angelegenheiten nach § 20 RHO außerhalb der Haushaltsberatung im Kabinett ebenso gestellt sein muß, wie bei der Etatberatung selbst.[206] In der Frage der Verantwortlichkeit für die Kollegialbeschlüsse gemäß § 20 I S. 3 in Verbindung mit § 21 III RHO gilt natürlich der oben für Art. 57 RV festgestellte Grundsatz der Einzelverantwortung der Kabinettsmitglieder.

Das Hauptgebiet rechenschaftsfordernder parlamentarischer Kritik bildet die Haushaltsberatung nach Art. 86 RV, § 108 RHO. Nicht dazu gehört also der ganze Bereich der sogenannten „Verwaltungskontrolle" durch den Rechnungshof, der lediglich die reine Rechnungskontrolle hinsichtlich der in § 88 RHO aufgeführten Angelegenheiten in den Schranken des § 96 RHO ausübt. Dieser Prüfung sind nur „die höheren und die ihnen oder den obersten Reichsbehörden unterstellten, mit der Ausführung des Reichshaushaltsplanes betrauten Reichsbehörden"[207] unterworfen, nicht also die obersten Reichsbehörden selbst, was auch ihrer staatsrechtlichen Selbständigkeit und besonderen Verantwortlichkeit nach Art. 56 RV entspricht. Für sie besteht allein die verfassungsrechtliche Rechenschaftspflicht vor der Volksvertretung in Form der Rechnungslegung gemäß Art. 86 RV. Die nähere Regelung hiezu enthält § 108 I RHO: „Der Rechnungshof hat seine Bemerkungen zur

Reichshaushaltungsrechnung dem Reichsminister der Finanzen zu übermitteln. Dieser legt sie dem Reichsrat und dem Reichstag mit dem Antrag vor, die Reichsregierung wegen der Reichshaushaltsrechnung zu entlasten.“ In diesem Akt spiegelt sich am deutlichsten die ganze politische Abhängigkeit der Reichsregierung vom Reichstag und der Zwang zu ständiger Fühlungsnahme mit den Mehrheitsströmungen innerhalb der Volksvertretung wieder. Die Rechnungsvorlage durch den Reichsfinanzminister und sein Antrag auf Entlastung ist keine Maßnahme, durch die eine kollektive Verantwortlichkeit der Regierung zur Geltung kommt; ebensowenig äußert sich darin eine ausschließliche Verantwortlichkeit des Reichsfinanzministers, durch die etwa die Haftung der übrigen Fachminister aufgezehrt werden sollte. Er handelt hier als Vertreter sämtlicher in der Haushaltsrechnung aufgeführter Ministerien und stellt nicht bloß für sein Ressort, sondern für alle Geschäftsbereiche und zwar getrennt das Entlastungsersuchen. Dies ergibt sich schon aus der Form der Haushaltsrechnung, die nach dem Grundsatz strengster Spezialität gegliedert die finanzielle Gebahrung der Ministerien einzeln darlegt. Gerade durch diese Einteilung soll jede Verschleierung der Ressortverantwortlichkeit unterbunden werden; es ist gerade hier wie auf keinem anderen Gebiet der staatsrechtlich-politischen Kontrolle ein so unmittelbares und spezielles Eingreifen in den Gang der verschiedenen Ressortverwaltungen und eine so sehr die verantwortlichen Leiter unvermittelt treffende Kritik möglich. Beanstandungen einzelner Etatpositionen haben demzufolge nicht etwa eine allgemeine, die Regierung in ihrer Gesamtheit berührende Entlastungsverweigerung zum Ergebnis, sondern beschränken sich nur auf die durch sie betroffene Ausschnitte aus der Gesamtrechnung. In der Verfassung und der Haushaltsordnung finden sich hierüber zwar keine ausdrücklichen Bestimmungen, ebensowenig wie über die Frage, was im weiteren geschehen soll, wenn ein Ministerium die geforderte Entlastung nicht gewährt erhalten hat. Soviel steht fest, daß dem vorausgesetzten Sinne des ganzen Etatwesens es direkt zuwiderlaufen würde, wenn die Regierung in ihrer Gesamtheit wegen einzelner beanstandeter Rechnungsposten eines Fachministeriums, auf die das Kabinett nach dem Grundsatze der Selbständigkeit der Ressorts gar keinen unmittelbaren Einfluß besitzt, für den weiteren Verlauf ihrer Amtsführung mehr oder weniger von der Laune des Parlaments, das den unerledigt gebliebenen Fall stets wieder aufgreifen kann, abhängig sein soll.[208]

IV. Die politische Wirklichkeit.

1. Schon bald nach der Staatsumwälzung bildete sich in der Handhabung der Ministerverantwortlichkeit ein stehendes parlamentarisches Gewohnheitsrecht heraus, das die Weiterentwicklung der ganzen Frage auch im Reich geradewegs in das allgemeine System der Nebenordnung von Einzel- und Solidarverantwortlichkeit einmünden ließ. Dieser Vorgang findet seine Erklärung nicht, wie man zunächst vermuten sollte, in einer im Parlament sich herausschälenden Gewohnheit, sondern ist das Ergebnis innerer Wandlungen, die die Reichsregierung selbst unter dem Einflusse politischer Notwendigkeit durchzumachen hatte. Die schweren Krisenzeiten der Nachrevolutionsjahre führten mit einer gewissen Notwendigkeit die Neigung herbei, alle Fragen von besonderer Tragweite ins Kabinett zu bringen, was zur erklärlichen Folge hatte, daß auch Angelegenheiten von weniger allgemeiner Bedeutung dem Kollegium vorgelegt wurden, wenn der zuständige Minister sich nicht stark genug fühlte, die Last der Verantwortung allein zu tragen. Dazu kam, daß die Grenzen zwischen der Richtlinienpolitik des Reichskanzlers und den Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung denkbar unklar waren, sodaß aus psychologisch verständlichen Gründen dem Kabinett die sachlichen Direktionsbefugnisse des Reichskanzlers allmählich übertragen wurden. Es waren also nicht so sehr die Elemente der Parteikoalition, als vielmehr die durch die besonderen Zeitumstände bedingten Schwierigkeiten, das Staatsschiff ohne Schaden zwischen den Klippen der Innen- und Außenpolitik hindurchzuführen, nicht zuletzt auch nicht zu unterschätzende menschliche Beweggründe, was den damaligen Reichskabinetten jene genossenschaftliche Einheit gab, die zu der in der Literatur wie in der Praxis vielfach angegriffenen Schwerpunktsverlagerung innerhalb der Reichsregierung auf Kosten des Führer- und des Ressortsystems den Grund legte.[209] So konnte mit Recht Art. 57 RV als „Generalklausel für die Zuständigmachung und Befassung der Reichsregierung“[210] in entsprechender Übertragung politischer Gegebenheiten in die Verfassung angesprochen werden. Auch darf nicht verkannt werden, daß ernstere Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Ministerien berühren, bei der Zusammensetzung der Reichsregierung in den meisten Fällen politischen Charakter annehmen und so naturgemäß zu einer kollegialen Entscheidung drängen.[211] Hiegegen vermögen alle Versuche des Gesetzgebers, starre „Zuständigkeitsprovinzen“[212] zu schaffen, nicht aufzukommen. Diesem praktischen Verlangen hat die Geschäftsordnung der Reichsregierung mehr entsprochen als die Verfassung. § 21 RRegGO gewährt eine denkbar

elastische Zuständigkeitsverteilung innerhalb der Reichsregierung und wenn hievon zeitweise weitestgehend Gebrauch gemacht wird, u. U. sogar eine Umkehrung der Kompetenzregel zugunsten des Kollegiums erfolgt, so wäre es nicht richtig, hier von verfassungswidrigen Erscheinungen zu sprechen. Dies gilt jedoch nur solange, als, wie schon betont, formelle Schranken auch formell berücksichtigt werden. Die Folge hievon wäre, daß jede im Kreis der Reichsminister vereinbarte Überschreitung von Zuständigkeitsgrenzen, etwa durch Übertragung der Richtlinienpolitik in den Ministerrrat, nach außen hin unwirksam sein müßte; dies würde sich vor allem bei der Verantwortung der Reichsregierung vor dem Reichstag dadurch bemerkbar machen, daß sich die parlamentarische Kritik stets gegen den formell zuständigen Minister, nicht aber gegen den in Wahrheit am Zustandekommen der getadelten Maßnahme maßgeblich Beteiligten richten müßte. Die Praxis hat jedoch auch hier ihren eigenen Weg eingeschlagen und ist, wie insbesondere die Gepflogenheiten der ersten nachrevolutionären Kabinette zeigen, auch vor ausgesprochenen Verfassungsbeugungen nicht zurückgeschreckt. War auf der einen Seite die Idee möglichster Konzentration auf rein kollegialer Grundlage gedanklich und tatsächlich schon so weit fortgeschritten, so konnte ein starres Festhalten an der vom Gesetzgeber getroffenen Grenzziehung unmöglich zu einem wirklichkeitsentsprechenden und fruchtbaren Ergebnis führen; wenn also der Reichstag unter diesen Umständen zu dem Mittel Zuflucht nahm, das allein eine sichere Möglichkeit zur Handhabung der Regierungskontrolle bot, zur Solidarverantwortlichkeit der Regierung insgesamt, so geschah dies nicht, weil das politische Leben „oft viel zu höflich ist, eine Verantwortlichkeit unmittelbar geltend zu machen“,[213] sondern in der Erkenntnis einer natürlichen und unabweisbar notwendigen Entwicklung. Gewiß bedeutete dieses Entgegenkommen des Reichstages zugleich ein Aufgeben seiner bisherigen Machtfülle, denn zweifellos hat jede Kollektivierung der Verantwortungslast auch eine Schwächung desjenigen, der bisher durch unmittelbare Kontrolle seinen Einfluß viel persönlicher und wirkungsvoller zur Geltung bringen konnte, zur Folge. Der Reichstag hat auch mehrmals Stellung hiegegen genommen, doch blieb ihm aus Zweckmäßigkeitsgründen, nicht zuletzt aber weil eine Separatverantwortlichkeit praktisch meist undurchführbar war, nichts anderes übrig als dem von der Regierung vorgezeichneten Weg zu folgen, sollte nicht überhaupt die ganze parlamentarische Verwaltungskontrolle wieder zu einem „hölzernen Schwert“ werden. Diese Gebundenheit der Volksvertretung war natürlich nur in solchen Fällen wirksam, wenn eine klare Ausscheidung der anteilsmäßigen Verantwortung der einzelnen Minister beim Zustandekommen eines kollegialen

Aktes nicht durchführbar war. Standen aber Angelegenheiten in Frage, die etwa gemäß § 23 RRegGO zunächst nur von den beteiligten Ministerialvorständen im Wege persönlicher Verständigungsversuche erledigt werden sollen, so wäre es ein offenbarer Mißbrauch des Kollektivgedankens, wenn hier der Reichstag trotz der Möglichkeit direkter Kritik gegenüber den tatsächlich in Betracht kommenden Ministern einen Kabinettsfall heraufbeschwören würde. Mit irgendwelchen abstrakten Regeln eine Scheidung versuchen zu wollen, unter welchen Voraussetzungen der Reichstag im einzelnen Solidar- oder Sonderverantwortlichkeit geltend macht, wäre angesichts der Vielgestaltigkeit und Willkür aller politischen Erscheinungen im Bereich der alltäglichen Praxis ein von vorneherein aussichtsloses Unterfangen. Wie verschiedenartig ein und derselbe Sachverhalt von den einzelnen Parteien behandelt werden kann, beweist die Häufung von Mißtrauensanträgen gegen einzelne Minister wie gegen das Kabinett als solches und die Verschiedenartigkeit ihrer Beweggründe. Letzten Endes bleibt es eben den politischen Gruppen überlassen, was sie aus dem jeweils vorliegenden Fall herauslesen wollen; irgendwelche festen Richtlinien haben sich in der nun dreizehnjährigen Parlamentspraxis nicht herausgebildet und können sich auch nicht herausbilden weil, und das darf ganz besonders bei dieser Untersuchung nicht außer Acht gelassen werden, die klare juristische Grenzziehung des Verfassungswortlautes gegenüber den ungleich wirkungsgewaltigeren Forderungen der Poitik in den Hintergrund tritt. So werden wir, wenn wir die lange Kette von Mißtrauensanträgen gegen die bisherigen Reichskabinette überblicken, unter dem Deckmantel parlamentarischer Rechenschaftsforderung eine große Zahl von Anträgen treffen, die ausgesprochen parteipolitischen Zwecken dienten. Man denke z. B. nur an die häufigen von der Rechtsopposition eingebrachten Vertrauenserklärungen, durch die die der Regierung nahestehenden Parteien zu einer eindeutigen Stellungnahme gegenüber dem betreffenden Kabinett gezwungen werden sollten, während die den Vertrauensantrag stellende Partei gegen ihn stimmte. Als ausgesprochene Kampfmethoden sind ferner diejenigen Mißtrauensanträge anzusehen, die im Anschluß an eine Programmrede des Reichskanzlers bei Übernahme der Regierungsgeschäfte abgegeben werden; daß es sich hier nur um eine Kritik des Kabinetts wegen seiner personellen oder parteipolitischen Zusammensetzung, nicht aber um Verantwortung handelt, ist klar.

Auch in der Anwendung der Interpellationen ist die Praxis eigene Wege gegangen. Die Versuche der Geschäftsordnungen, hier klare Zuständigkeitsverhältnisse zu schaffen und die Beantwortung der Fragen dem formell verantwortlichen Ressortchef auch tatsächlich aufzubürden, mußten an dem geschilderten Kollektivierungs-

vorgang innerhalb der Reichsregierung scheitern. Hat der Reichstag schon darauf, daß die Interpellation der von ihm zunächst beanspruchten Stelle endgültig zur Erledigung überwiesen wird, keinen Einfluß,[214] so hat er sich noch viel mehr dem freien Ermessen des Kabinetts zu fügen, wenn dieses aus dem Gegenstand der betreffenden Anfrage zu dem Schluß kommt, daß es sich um eine die Regierungspolitik in ihrer Allgemeinheit berührende Frage handelt. Die gekennzeichnete Zuständigkeitsverlagerung und damit zusammenhängend, die Verwischung der Verantwortlichkeitsgrenzen machen das dem Reichstag an sich zustehende Bestimmungsrecht darüber, was in concreto zur allgemeinen, beziehungsweise zur Ressortpolitik gerechnet werden soll, tatsächlich illusorisch. Es würde zu falschen Folgerungen führen, wenn man aus dem Gegenstand der Interpellation einen Schluß ziehen wollte, wessen Verantwortung im gegebenen Falle in Frage steht; denn es ist eine in der Praxis oft zu beobachtende Erscheinung, daß die wahre Verantwortungslage erst im Kampf der parlamentarischen Auseinandersetzung geklärt wird und auf diese Weise die Beurteilung des ganzen Verhandlungsstoffes andere Männer schließlich trifft, als bei Einbringung der Anfrage vorgesehen war. Ein deutliches Bild gewinnt man vielfach erst, wenn man das Ergebnis der durch die Interpellation nur angeregten Auseinandersetzungen abwartet. Rückblickend kann man mit größerer Klarheit feststellen, wessen Verantwortung und ob überhaupt eine solche Gegenstand der Verhandlungen war.

2a. Wie sehr man bei der Prüfung, ob eigentliche Verantwortlichkeit der Reichsregierung oder nur eine Kraftprobe zwischen Regierung und Opposition Anlaß zu Mißtrauenserklärungen gibt, die politischen Beweggründe beachten muß, zeigt deutlich die Kritik des Reichstags am Reichswehrminister Dr. Geßler in der Sitzung vom 3. II. 1927.[215] Der Abgeordnete Müller erklärte damals: „Wir haben zu dem Herrn Reichswehrminister nicht das Vertrauen, daß er jetzt das nachholt, was er in 7 Jahren versäumt hat. Die Summe von Mißtrauen, die sich bei uns gegen ihn angesammelt hat, ist auf das ganze Kabinett übertragbar.“ Hierin liegt eine besonders charakteristische Ausdehnung eines parlamentarischen Angriffs auf das Kabinett „als solches“, der deshalb interessant ist, weil hierdurch auch Minister mit einbezogen werden, denen die Sozialdemokratische Partei wohlwollend neutral gegenüberstand.[216] Doch liegt hier kein Verantwortlichkeitsverfahren im technischen Sinne vor, da diese Stellungnahme nach der Antrittserklärung der neuen Regierung[217] erfolgte. Grund der Kritik war die persönliche Zusammensetzung des Kabinetts Marx. Ein ähnlicher Fall von Kritik an der Reichsregierung in ihrer Gesamtheit wegen der Zugehörigkeit eines mißliebigen Außenministers ereignete

sich in der Sitzung vom 6. XII. 1927.[218] Hier formulierte der Abg. von Graefe die Stellungnahme seiner Partei folgendermaßen: „Wir haben es an sich gewiß nicht nötig, besonders zu betonen, daß wir jedem Kabinett gegenüber, in welchem ein Dr. Stresemann verhängnisvolle Erfüllungspolitik des Außenministeriums leitet, das restloseste Mißtrauen empfinden und daß wir ein derartiges Kabinett, das eine derartige Politik macht, infolgedessen auch im ganzen ablehnen."

Lehrreich ist auch die Begründung, die Graf Westarp anläßlich eines Angriffs gegen die Regierung Marx am 16. XII. 1926 zu dem Verhalten der deutschnationalen Fraktion abgab:[219] „Wir weisen die Verdächtigungen der Reichswehr und die Versuche ihrer Politisierung mit Entrüstung und Entschiedenheit zurück und werden dementsprechend gegen das Mißtrauensvotum stimmen, das gegen den Herrn Reichswehrminister Geßler eingebracht worden ist. Bei der Abstimmung über das allgemeine Mißtrauensvotum handelt es sich um etwas anderes. Die letzte Zeit hat klar und unwiderleglich den Nachweis gebracht, daß eine Regierung der Mitte, die ihre Politik auf wechselnde Mehrheiten zu stützen sucht, nicht möglich ist. Im Interesse des Landes, aus außenpolitischen wie innenpolitischen Gründen ist es aber unbedingt erforderlich, daß endlich eine stabile Regierung mit klaren Mehrheitsverhältnissen geschaffen wird. . . . . Es handelt sich bei der gegenwärtigen Abstimmung also um die Herbeiführung der notwendigen Klarheit, nicht um eine Stellungnahme zu der Regierungspolitik der Vergangenheit und Zukunft. Wir werden den gegen das Gesamtkabinett eingebrachten Mißtrauensantrag annehmen. . . ." Hier zeigt sich besonders deutlich, wie wenig Art. 54 S. 2 in seiner ursprünglichen Anwendung mit Ministerverantwortlichkeit zu tun hat. Hier handelt es sich, wie der Redner ausdrücklich betont, um keine kritische Stellungnahme zur Regierungspolitik, also um keine Rechenschaftsforderung von einem verantwortlichen Ministerium, nicht einmal um ein grundsätzliches Auseinandergehen in den beiderseitigen Anschauungen über die bestmögliche Führung der Staatsgeschäfte, sondern um eine „Gefolgschaftskündigung" infolge allzugroßer Unsicherheit der Koalitionsgrundlage.

Eine Vermischung rein politischer Kampfmethoden mit echter Ministerverantwortlichkeit enthält die Stellungnahme der Deutschvölkischen am 4. VI. 1921:[220] „Wir versagen dieser Regierung das Vertrauen, weil sie sowohl bezügl. der Sanktionen, wie gegenüber der Not unserer unglücklichen Brüder in Oberschlesien eine Passivität bekundet hat, die bei unseren deutschen Landsleuten in den Grenzmarken die schwerste Enttäuschung und Erbitterung nicht zuletzt gegen die Berliner Regierungsgewalten hervorrufen mußte. Wir

versagen dieser Regierung jedes Vertrauen, weil wir in ihrer Zusammensetzung, sowohl betreffs der Parteien als bezügl. der Persönlichkeiten, eine den Interessen der deutschen Politik und des deutschen Volkes entsprechende Haltung von ihr nicht erwarten können."

Einen Beweis dafür, wie sehr der Reichstag selbst nach rein tatsächlichen Maßstäben die Verantwortungslast einzelner Minister beurteilt und hieraus von sich aus eine Art von Kollektivverantwortlichkeit konstruiert, bieten die Reichstagsverhandlungen über die Beratungen in Genf im Winter 1926. So sagte der Abg. Breitscheid in der Sitzung vom 23. III. 1926:[221] „Es war gestern bemerkenswert, daß der Herr Graf Westarp es nötig zu haben glaubte, zu erklären, daß die Herren Luther und Stresemann in der gleichen Verdammnis seien, daß sie beide solidarisch verantwortlich seien für das, was in Genf geschehen ist, und daß sie beide solidarisch haftbar gemacht werden müßten. Ja, ist es denn etwas so besonderes, was man unterstreichen muß? Wenn eine Delegation, bestehend aus dem Reichskanzler und dem Reichsaußenminister zu derartigen Verhandlungen geht, wenn die beiden dort übereinstimmend Entscheidungen fassen, so werden sie doch selbstverständlich vor dem Parlamente gemeinsam verantwortlich."

b. Einen lehrreichen Einblick in den oben schon geschilderten Konzentrationsprozeß innerhalb der Reichsregierung gewähren die Beratungen über das Ergebnis der Londoner Verhandlungen im März 1921. Gerade unter der damaligen Kanzlerschaft Fehrenbachs war die Neigung, alle irgendwie bedeutenderen Sachen ins Kabinett zu bringen,[222] so stark geworden, daß die Minister großenteils nur noch nach „Weisungen der Reichsregierung" handelten. Deshalb hielt es der damalige Außenminister Dr. Simons für nötig, seine persönliche Verantwortlichkeit für ein Abweichen von den für die Londoner Verhandlungen vom Kabinett erteilten Instruktionen vor dem Reichstag ausdrücklich betonen zu müssen. Die Person des Kanzlers und seine Richtlinienpolitik traten völlig in den Hintergrund. Bei der Berichterstattung vor dem Plenum sprach Dr. Simons bezeichnenderweise nicht als Minister des Auswärtigen, wenn er auch loyalerweise seine Ressortverantwortlichkeit unterstrich, sondern „namens der Reichsregierung."[223] Er sagte in der Sitzung vom 12. III. 1921: „Die Gegenvorschläge (der deutschen Regierung) sind aus politischen Gründen gemacht worden, allerdings nach Anhörung sehr tüchtiger und sehr erfahrener Männer, im Amt und außer dem Amt, auch nach sorgfältiger Prüfung, aber nicht auf Grund eines Mehrheitsbeschluses von Sachverständigen, sondern auf Grund der Verantwortung der Regierung selbst und zwar in erster Linie der Verantwortung

meiner Person; denn ich bin es gewesen, der auf Grund der letzten Beratungen in einem engeren Kreis beamteter und nicht beamteter Männer die Vorschläge ins Kabinett gebracht hat, die nachher die Billigung des Kabinetts gefunden haben." Im Folgenden heißt es weiter:[224] „Es war der deutschen Delegation in London aber inzwischen von der deutschen Regierung aus mitgeteilt worden, daß die deutsche Regierung neue Gegenvorschläge vorbereite und Vorbereitungen für nötig hielte. Wir hatten infolgedessen den Auftrag, für diese neuen Gegenvorschläge eine Vertagung auf der Konferenz zu beantragen und gleichzeitig in unseren letzten Gegenvorschlägen das Risiko der Anleihen nicht zu übernehmen. Die Weisungen, die wir unmittelbar vor dem Abschluß von Berlin bekamen, setzten eine Situation voraus, die nicht mehr bestand, nämlich die Situation, als hätten sich die Alliierten über die Übernahme des Risikos noch nicht ablehnend geäußert. Wir haben infolgedessen die Weisungen der Regierung in diesem Punkt nicht einhalten können und ich habe die große Verantwortung auf mich genommen, über die Weisungen der Regierung in diesem Punkt hinauszugehen. . . . Die Regierung hat mir für diese Überschreitung meiner Weisungen ihre Zustimmung gegeben und infolgedessen bin ich ermächtigt, vor dem Reichstag zu erklären, daß die Regierung dieses Verhalten der Delegation vor der Londoner Konferenz gebilligt hat."

Was blieb in solchen Fällen dem Reichstag anderes übrig, als eine solche Rechenschaftslegung auf die hinter dem von ihr entlasteten Außenminister stehende Reichsregierung in ihrer unpersönlichen Einheit zurückzubeziehen. Eine Absonderung der Tätigkeit des Außenministers von der allgemeinen Sachbehandlung der Reichsregierung würde hier zu einem unvollständigen Bild und zu willkürlicher Beurteilung führen; es spielt dabei keine Rolle, ob Angelegenheiten von so schwerwiegender Bedeutung wie die vorliegenden durch formellen Mehrheitsbeschluß auch formell zu einer Kollektivfrage gestempelt werden, oder ob sie im Kabinett nur beraten werden, denn die Urheberschaft hiefür trifft in jedem Fall die Gesamtheit. Wie sehr der Reichstag in diesen Dingen sich von juristischer Gebundenheit freimacht und in der Beurteilung unklarer Verantwortlichkeitsverhältnisse nach wirklichkeitsentsprechenden Gesichtspunkten vorgeht, zeigt die oben angeführte Bemerkung Breitscheids. Maßgebend für ihn ist nicht der Grad der Einzelmitwirkung, sondern die tatsächliche Billigung oder Übereinstimmung im Ministerrat.

Als im Februar 1922 die Reichsregierung ihre Haltung im Eisenbahnerstreik vor dem Reichstag rechtfertigen mußte, setzte es scharfe Angriffe gegen sie und besonders gegen den Reichskanzler,

weil eine Ressortangelegenheit wie die Disziplinierung der streikenden Eisenbahnbeamten dem Fachminister entzogen und ins Kabinett gebracht worden war: „Wer so handelt wie hier die Regierung gehandelt hat und namentlich der Herr Reichskanzler Dr. Wirth, der bringt sich selbst um jegliches Vertrauen, um jegliche Autorität und genützt ist ihr wahrhaftig auch dadurch nicht worden, daß den Streikenden das Zugeständnis gemacht wurde, daß die Disziplinierung nicht durch den Ressortminister selbst nach dessen Art und Gutdünken, sondern nach den vom Gesamtkabinett aufgestellten Richtlinien erfolgen soll. .. Wir sehen nicht, warum nicht mit der selben Schnelligkeit von dem Herrn Reichsverkehrsminister Groener, der doch als Ressortminister viel sachkundiger und mit der psychologischen Einstellung der Beamten viel vertrauter war, hätte gehandelt werden können."[225] Ohne Zweifel bedeutete es etwas Außerordentliches, daß hier wie der Abg. Dr. Scholz[226] bemerkte, die Beamtenschaft zum erstenmale einer Instanz ausgeliefert wurde, die nach wechselnden politischen Mehrheiten besetzt ist und deshalb nach politischen Gesichtspunkten und nicht nach den Grundsätzen des Beamtenrechts entscheidet. An dieser Tatsache ändert im Ergebnis auch die Versicherung des Reichskanzlers Dr. Wirth[227] nichts, daß allein die Herübernahme der Frage der Grundsätze und Richtlinien wegen der einzuleitenden Disziplinarverfahren in das Kabinett in Frage käme. Verfassungswidrig, wie der Abg. Dr. Scholz meinte, war dieses Vorgehen sicher nicht. Es handelte sich ohne Zweifel um Maßnahmen von allgemeinster Bedeutung, die nicht nach formalistischen Regeln zunächst darauf zu untersuchen waren, ob sie ins Gebiet der Richtlienienpolitik oder der Angelegenheiten von allgemeiner politischer Bedeutung gehören.[228] Hätte der Reichskanzler nicht die Initiative ergriffen, so wäre die Frage höchst wahrscheinlich vom Verkehrminister selbst nach § 21 RRegGO dem Kollegium zur Entscheidung vorgelegt worden. Damit wäre eine Einzelkritik des Reichstages ebenso hinfällig geworden, wie durch das getadelte Vorgehen des Kanzlers. Die im Anschluß an die Debatte eingebrachten Anträge kennzeichnen deutlich, daß der Reichstag sich mit der von der Reichsregierung vorgezeichneten Richtung[229] seiner Kritik abgefunden hat. Es erging ein Mißtrauensvotum gegen Reichskanzler Dr. Wirth, eingebracht von Dr. Stresemann und Gen., daneben richteten sich die Anträge Hergt und Gen. und Frau Agnes und Gen. gegen die Regierung und ihre Maßnahmen.[230]

c. In der Praxis wird regelmäßig die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers und die des ganzen Kabinetts gleichgestellt, davon ausgehend, daß der Reichskanzler kraft seines Führeramtes die

Einheit und den politischen Willen der Regierung als solcher repräsentiert. Dies äußert sich besonders in der Kritik von Programmreden und sonstigen „Regierungserklärungen" des Reichskanzlers. So die Interpellation Aderhold und Gen. vom 15. XII. 1920:[231] „Die Reichsregierung hat in der letzten Zeit verschiedene Noten an die Entente gerichtet, die für die Beziehungen Deutschlands zu den Alliierten die ernstesten und schwerstwiegenden Folgen haben können. Wir fragen die Regierung, wie sie dieses Vorgehen mit den bei ihrem Amtsantritt abgegebenen Erklärungen über ihre Politik gegenüber der Entente in Einklang zu bringen vermag".

Ähnlich der Antrag Hergt und Gen. in der Sitzung vom 29. III. 1922[232] auf die Erklärung der Reichsregierung vom 28. III. 1922 über die Note der Reparationskommission:[233] „Angesichts der jetzt vor aller Welt als verfehlt und verhängnisvoll erwiesenen Politik des Reichskanzlers, wie sie zuletzt in der Note an die Reparationskommission vom 28. I. zum Ausdruck kam und angesichts des auch jetzt noch in der Erklärung des Reichskanzlers zutagetretenden Willens, den falschen und verhängnisvollen Weg weiterzugehen, hat der Reichstag nicht die Zuversicht, daß es einer von dem gegenwärtigen Reichskanzler geleiteten Reichsregierung gelingen wird, das Reich aus der schweren Lage herauszuführen. — Aus diesen Gründen versagt der Reichstag der Reichsregierung das Vertrauen, dessen sie nach der Reichsverfassung zur Führung der Geschäfte bedarf".

Auch der Sturz der zweiten Regierung Luther wegen des Flaggenkonflikts am 12. V. 1926[234] bedeutete ein solidarisches Einstehen des ganzen Reichskabinetts für eine in erster Linie vom Kanzler zu verantwortende Angelegenheit; diese Solidarität führte schließlich sogar dazu, daß 6 Kabinettsmitglieder, Demokraten und Zentrumsangehörige,[235] von ihren eigenen Parteien nicht nur im Stich gelassen, sondern durch Mißtrauensanträge angegriffen wurden.[236] Gerade bei dieser Gelegenheit wäre es den beiden Koalitionsparteien ein Leichtes gewesen, durch einen ausdrücklich gegen den verantwortlichen Kanzler gefaßten Antrag ihre Minister von dem allgemeinen „Sturzbad"[237] auszunehmen.

Dieses Treuverhältnis zwischen Kanzler und Kabinett in Konflikten, die vor allem die Person des Kanzlers berühren, findet umgekehrt darin seinen Ausgleich, daß der Kanzler für Kollegialangelegenheiten eintreten muß, für die er tatsächlich erst in letzter Linie verantwortlich gemacht werden kann. So bemerkte der Abg. Dittmann in der Sitzung vom 15. II. 1922[238] — es handelte sich um den bereits erwähnten Eisenbahnerstreik: „Wir unterscheiden durchaus zwischen der Person des Reichskanzlers und dem Kabinett. Für uns maßgebend aber ist die Politik, wie sie tatsächlich ge-

trieben wird". Diese letzte Erklärung darf man als Leitsatz für die ganze Handhabung der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland ansehen.

d. Es wäre heute ein unfruchtbarer und wirklichkeitsfremder Kampf ums Prinzip, wollte man angesichts solcher rein praktischer Erwägungen an den der natürlichen Fortentwicklung fremden Sätzen der Reichsverfassung Gesetzlichkeit oder Ungesetzlichkeit dieses Vorgehens messen. Entscheidend ist und bleibt letzten Endes die Politik, „wie sie tatsächlich getrieben wird". Wenn jene Verfassungen, die die Solidarverantwortlichkeit der obersten Vollzugsbehörde aussprechen, sich mit der bloßen Nennung dieser Einrichtung begnügen, so tragen sie der unberechenbaren Vielfältigkeit des politischen Lebens Rechnung; alles weitere, besonders die praktische Behandlung der Ministerkontrolle überlassen sie mit Recht der Entwicklung und der hierauf beruhenden Routine des Parlamentsrechtes.

Daß diese Erkenntnis so früh auch in der deutschen Reichstagspraxis Fuß faßte, lag gleichfalls an der natürlichen politischen Fortbildung unserer Reichsorgane; wir erwähnten schon, wie zunächst von der Regierung selbst aus im Wege eines durch die besonderen Zeitumstände, nicht zuletzt aber durch die fast jeder Gesellschaftsform eigene genossenschaftliche Verbundenheit, jener Konzentrationsprozeß sich vollzog.

e. Die übliche Mißtrauensformel des Reichstags, „die Reichsregierung besitzt nicht das Vertrauen des Reichstags, dessen sie nach der Verfassung bedarf",[239] oder „der Reichstag mißbilligt die Erklärungen der Reichsregierung und spricht ihr sein Mißtrauen aus",[240] stellt nicht nur die Anwendung eines im laxen Sprachgebrauch vieldeutig verwendeten Begriffes dar, wie etwa in der Geschäftsordnung der Reichsregierung,[241] sondern zielt ganz bewußt auf die Erfassung der Regierung in ihrer Gesamtheit ab. Die vor den Abstimmungen sich abwickelnden Debatten lassen dies deutlich genug erkennen. So z. B. der Abg. Dr. Rosenberg in der Sitzung vom 19. V. 1929:[242] „Es ist ganz klar, daß wir der Regierung im Ganzen das Mißtrauen ausdrücken, nicht bloß dem Reichskanzler, sondern genauso den Ministern, die für diese zoll- und steuerpolitischen Dinge verantwortlich sind". Oder der Abg. Dr. Frick in der bedeutungsvollen Sitzung vom 18. u. 19. X. 1930:[243] „Nachdem der Ältestenrat vorhin festgestellt hat, daß bei der Abstimmung über die Mißtrauensvoten so verfahren wird, daß zunächst die Mißtrauensanträge gegen einzelne Minister zur Abstimmung kommen und dann zum Schluß das Mißtrauen gegen die Gesamtregierung, sehen wir uns veranlaßt, zu unserem Mißtrauen gegen die Gesamtregierung noch Mißtrauensanträge

gegen die 3 Reichsminister, die gestern schon unser Parteigenosse Straßer in seiner Rede als diejenigen bezeichnet hat, gegen die wir ein besonderes Mißtrauen haben einzubringen. Gegen diese beantragen wir hier noch ein besonderes begründetes Mißtrauen". — Handelt es sich in letzterem Fall auch nicht um eigentliche Ministerverantwortlichkeit, — vorangegangen war die Regierungserklärung Brünings[244] — so dürfen wir doch wegen der übereinstimmenden Behandlung des Art. 54 sowohl als Garantie eines wechselseitigen Vertrauensverhältnisses wie als eigentliches Verantwortlichkeitsmittel die hier gezeigte Taktik des Reichstags auch für unsere Frage anführen. Daß die Oppositionsparteien mit ihren Anträgen das Reichskabinett als solches im Auge haben, beweisen die oft geradezu grotesken Kämpfe um den Vorrang und die Formulierung der Begründung der Voten. Gerade bei solchen Anlässen, wie am 19. Okt. 1930, wo sich Mißtrauenserklärungen gegen Regierung und einzelne Minister in verwirrender Weise häufen, wäre es völlig absurd, wenn die Parteien bei ihren Angriffen das einemal das Kabinett im Sinne von „sämtlichen Ministern" richten, um dann in einem gesonderten Antrag aus dieser Summe von einzelnen Ministern noch einmal einige von ihnen herauszugreifen; dies würde eine ganz sinnwidrige Verdoppelung der Verantwortlichkeit bedeuten. Die von den Fraktionen so oft gebrauchte Häufung von Einzel- und Gesamtmißtrauensvoten kann also nur als eine klar bewußte Scheidung von Individuum und Kollektivum verstanden werden. Diese Trennung ist nur bei gleichlautenden Anträgen, d. h. bei Vertrauensentzug gegenüber dem Kabinett wie dem Einzelnen, möglich. Ausgeschlossen ist demnach die gleichzeitige Einbringung widersprechender Anträge, z. B. einer Vertrauenserklärung gegen die Regierung, einer Mißtrauenserklärung gegen einen einzelnen Minister, durch dieselbe Partei. Hiezu erklärte der Abg. Koch-Weser mit Recht: „Ich halte es aber für ganz selbstverständlich, daß, wenn dieses Vertrauensvotum angenommen sein sollte, keine Möglichkeit mehr besteht, Mißtrauensvoten zur Abstimmung zu bringen sowohl für das ganze Kabinett als auch für einzelne Minister; denn wenn das ganze Kabinett das Vertrauen des Hauses hat, ist es ganz unmöglich, daß ein einzelner Minister das Mißtrauen des Hauses hat".[245]

Es bedarf keiner besonderen Betonung, daß im Ergebnis Vertrauens- wie Mißtrauenserklärungen gegenüber der Reichsregierung als solcher immer nur die Minister im einzelnen treffen; dies formulierte der Abg. von Guerard richtig: „Die Zustimmung meiner politischen Freunde zu dem beantragten Vertrauensvotum bezieht sich auf die gesamte Reichsregierung und insoferne grundsätzlich auch auf jedes ihrer Mitglieder. Der Herr Reichsinnen-

minister von Keudell ist in dieses Vertrauensvotum einbegriffen . . ., in der Annahme, daß sich die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen wegen Unterstützung des sogen. Kapp-Putsches durch die von Herrn Reichskanzler Dr. Marx im Einvernehmen mit dem Reichsinnenminister zugesagte Untersuchung als unberechtigt erweisen".[246]

f. Trotz der Fülle von Mißtrauenserklärungen in der verhältnismäßig kurzen Zeit unserer Parlamentspraxis[247] wurde nicht ein einzigesmal das offenkundige Abweichen der Behandlung der Verantwortlichkeitsfrage von der in der Verfassung vorgezeichneten Linie erwähnt oder gar beanstandet. Dies kann nur damit erklärt werden, daß sich frühzeitig genug eine stillschweigende Überzeugung von der Bewährung dieser Methode im politischen Leben durchsetzte, die alle juristischen Bedenken von vorneherein erstickte. Bezeichnend ist der folgende Antrag der Deutschen Volkspartei auf Abänderung des Art. 54 vom 14. Dez. 1928,[248] der das bisherige verfassungsumbildende, auf reiner „Parlamentslogik" ruhende Reichstagsgewohnheitsrecht verfassungsmäßig niederlegen sollte: „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen . . .:

Art. 1) Art. 54 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 wird wie folgt geändert:

Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Reichstags. Bei Beginn der Amtsführung und jeder Wahlperiode ist dieses Vertrauen durch einen Mehrheitsbeschluß des Reichstags festzustellen.

Eine Zweidrittelmehrheit des Reichstags ist erforderlich, wenn der Reichsregierung oder dem Reichskanzler oder einem der Reichsminister das Vertrauen wieder entzogen werden soll. Es genügt einfache Mehrheit, wenn der Antrag auf Entziehung des Vertrauens in Verbindung mit der Schlußabstimmung der dritten Lesung des ordentlichen Haushalts eingebracht wird".

Der dem Entwurf zugrundeliegende Sinn ist, eine größere Stabilität des einmal beschlossenen Haushaltsplanes und damit der jeweiligen Regierung zu verbürgen. Es wird einer gebräuchlichen Erscheinung des parlamentarischen Lebens dadurch Rechnung getragen, daß nach Art. 1 Mißtrauensbeschlüsse anläßlich der abschließenden Etatberatungen von einer bloß einfachen Mehrheit abhängig gemacht werden, um der Opposition eine Möglichkeit zu geben, ihre Unzufriedenheit über die Amtsführung der Regierung auszudrücken.

Über die Ausdehnung der Verantwortlichkeitspflicht auf die Reichsregierung als solche wurde im Reichstag und in der Presse kein Wort verloren. Die Selbstverständlichkeit, mit der diese Änderung des Art. 54 hingenommen wurde, ist der sprechendste Beweis für die feste und allgemeine Verankerung der bisherigen parla-

mentarischen Übung in der Rechtsüberzeugung der ganzen Öffentlichkeit.[249] So hat in der Tat das deutsche Parlamentsrecht mit eigener verfassungsumbildender Kraft jene Wandlung vollzogen, die das ganze Ministerverantwortlichkeitssystem des Reichs in verständiger Anpassung an politische Gegebenheiten und Bedürfnisse vom starren Rechtssatz abweichend den Weg aller parlamentarischen Länder zur Solidarverantwortung der Regierung führte. Hier hat WITTMAYERS Satz seine wahre Bedeutung:

Nicht nur die Tat, das eigene Verhalten tötet den Mann, sondern auch das seiner auf Gedeih und Verderben verbundenen Mitarbeiter, deren Abgang das ganze Gebäude ins Wanken bringen, die Front der Regierung — ohne Rücksicht auf Einzel- oder Gesamtverantwortlichkeit — aufrollen kann . . .".[250]

Anmerkungen.

1. Vgl. von FRISCH, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, 1904, S. 147 f.
2. von FRISCH, a. a. O. S. 148, Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, in Hdb. DStR. I 1930 S. 523 Anm. 10, ROTHENBÜCHER, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, 1922, S. 46 Anm. 1.
3. Vgl. zu Art. 17 a. RV FRISCH a. a. O. S. 157, PASSOW, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904, S. 2 Anm. 1, ferner Abg. Dr. von Wächter in der Sitzung vom 23. III. 1867, S. 360 und Abg. Dr. Haenel am 9. III. 1878 S. 407.
4. Deutlich preuß. VU Art. 57 I S. 1: Das Staatsministerium als solches und jeder einzelne Staatsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet.
5. Vgl. Frhr. von SCHWERIN, Grundzüge des deutschen Privatrechts, 1928, S. 32. Das für die universitas als Rechtssubjekt Festgestellte gilt sinngemäß für jene Zwischenbildung, als die sich das Ministerkabinett als öffentlich-rechtliche Einrichtung in Verbindung privatrechtlicher Grundsätze von universitas einerseits und dem Rechtsverhältnis der Gesamthandschrift anderseits darstellt.
6. G. JELLINEK, Allgemeine Staatslehre 3. Aufl. S. 541 Anm. 1.
7. RADBRUCH, in Hdb. DStR. I S. 287.
8. Institution de la religion chretienne IV, XX S. 8. (Éd. franç. réimpr. sous la direction de Abel Lefranc par Henri Chatelain et Jacques Paunier Paris, Champion 1911.
9. Z. B. § 4 S. 1 Bayer. VU, Art. 25 I S. 1 Sächs. VU.
10. Bayer. Verfassungsrecht, 1923 S. 190.
11. So WIELANDT Hdb. Öff R. III, I, 3, Badisches Staatsrecht 1895 S. 75, 80.
12. Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn, 1911, S. 556 Anm. 2161, Art. 7 d. bayer. Verantw.Ges. von 1848.
13. Vgl. z. B. § 24 I RRegGO vom 3. V. 1924.
14. Z. B., wenn auch einschränkend, Art. 3 des bayer. Ministerverantwortlichkeitsgesetzes v. 4. VI. 1848, für das alte RVerfassungsrecht § 35 des Reichsbeamtengesetzes v. 31. III. 1873, dieser jetzt ersetzt durch § 11 d. Gesetzes über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister v. 27. III. 1930.
15. HATSCHEK, Hdb Öff R IV, II, 4, 2, 1906, Staatsrecht des Königreichs Großbritannien und Irland S. 79.
16. NAWIASKY, a. a. O. S. 222 f.
17. Vgl. von FRISCH, a. a. O. S. 147, ROTHENBÜCHER, a. a. O. S. 46 Anm. 1.
18. Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, in Hdb. DStR. Bd. I, S. 523 Anm. 10.
19. Vgl. von FRISCH, a. a. O. S. 149, 151 und die dort aufgeführten Autoren.
20. Von FRISCH, ebenda.
21. Von FRISCH, a. a. O. S. 149.
22. Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, Hdb DStR I S. 535 Anm. 87, ROTHENBÜCHER, a. a. O. S. 67. Abg. Haas u. Breitscheid am 4. VII. 28 Sten.B. 54, 78.
23. Der Senat in Amerika und Frankreich, House of Lords in England.

24. Im Reich § 839 BGB, Art. 77, 78 EG BGB, §§ 134—148 des Reichsbeamtengesetzes, Art. 131 RV, §§ 331—359 RStrGB.
25. Vgl. § 1 Reichsministerges.
26. Von FRISCH, a. a. O. S. 152.
27. Ebenda, S. 149.
28. Ebenda, S. 232 ff., S. 225 ff.
29. Ebenda, S. 251, HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht, 1930, I S. 721 f.; vgl. hiezu auch Art. 102 d. rumänischen Verfassung.
30. § 51 thüring. VU, § 72 II mecklenb.schw. VU, § 73 oldenb. VU.
31. Vgl. § 6 d. Gesetzes über den Staatsgerichtshof v. 9. VII. 1921, § 17 d. bayer. Gesetzes über den Staatsgerichtshof v. 11. VI. 1920, § 52 thür. VU, § 69 II meckl. schw. VU, § 71 oldenb. VU.
32. Vgl. von FRISCH, a. a. O. S. 217.
33. Vgl. hiezu Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, Hdb. DStR. I S. 529 unter 3.
34. Ebenda, S. 537 f. unter B 1 b, NAWIASKY, a. a. O. S. 124 3b, ROTHENBÜCHER, a. a. O. S. 49.
35. HATSCHEK, Englisches Staatsrecht II S. 58 f.
36. Von FRISCH, a. a. O. S. 216, HATSCHEK, Engl. Staatsrecht II S. 82.
37. Vgl. bayer. VU § 53, § 55 I, hiezu auch den Antrag des oldenb. Landtags im Tatbestand des Urteils des oldenb. Staatsgerichtshofs in Arch. d. ö. R. 9. Bd. 2. Heft S. 234: „. . . . Das Staatsministerium brauche nur zu erklären, daß es für die betreffenden Minister eintrete, und hat dann abzuwarten, ob der Landtag ihm das Mißtrauensvotum ausspricht oder nicht".
38. Nach diesem Gesetz haften die Minister für „gemeinschaftlich beschlossene Unternehmungen" solidarisch.
39. Hamburgische VU, Art. 36 III: „Wird dem gesamten Senate das Vertrauen der Bürgerschaft entzogen oder tritt der gesamte Senat für das Senatsmitglied ein, dem das Vertrauen entzogen worden ist, so steht dem Senate das Recht zu, einen Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob er selbst zurückzutreten hat oder die Bürgerschaft neu zu wählen ist. Oldenb. VU § 42 III S. 4: „Versagt der Landtag einem einzelnen Staatsminister das Vertrauen, so hat dieser zurückzutreten, falls nicht das Gesamtministerium für ihn eintritt. Dazu § 40 VI oldenb. VU.
40. HATSCHEK, Engl. Staatsrecht II S. 69.
41. Ebendort S. 24.
42. Dazu von FRISCH, a. a. O. S. 158.
43. Ebendort, S. 216, HATSCHEK, Engl. Staatsrecht II S. 82.
44. HATSCHEK, a. a. O. S. 82.
45. Ebenda, S. 79.
46. In der Sitzung v. 25. Oktober 1931.
47. Von FRISCH, a. a. O. S. 216.
48. Ebendort, S. 217.
49. Tit. III, Kap. 2 Sekt. IV, Art. 5, 6.
50. HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 664 1.
51. Monarchie selon la Charte, 1816, S. 281.
52. § 2: „Das Ministerium sowie jeder Minister sind vor der Versammlung verantwortlich".
53. Der praktische Wert dieser Bestimmung ist allerdings recht zweifelhaft; denn was ist „politique generale" und wer bestimmt darüber, ob eine Frage zur Grundsatzpolitik gehört oder nicht? Im Zweifelsfalle soll hierüber die Entscheidung den Kammern zustehen. Meist rettet sich das Kabinett aus diesem Dilemma, indem der Ministerpräsident die strittige Sache zur Kollektivangelegenheit erklärt und so die Verantwortung des Gesamtmini-

steriums zum Gegenstand der Vertrauensfrage macht. Hiezu LEBON, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, D. ö. R. d. G. VI S. 67.

54. De la responsabilité des ministres dans le droit public Belge, angeführt bei FRISCH, a. a. O. S. 204.
55. In Verfassung und sonstigen Gesetzen ist ein Tätigwerden des Gesamtministeriums als Kollegium nur in Ausnahmefällen vorgesehen. So in Art. 79 III VU, Art. 14 des Gesetzes über die Organisation des Rechnungshofes vom 29. X. 1846, Gesetz v. 15. Febr. 1897. Näheres bei ERRERA, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien, D. ö. R. d. G. VII S. 62.
56. DUERSTELER, D. Organisation d. Exekutive d. schweiz. Eidgen. S. 283 f.
57. BLUMER, Hdb. d. schweizerischen Bundesstaatsrechts II 2, 1887, S. 224.
58. Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen, D. ö. R. d. G. VIII S. 47.
59. Vgl. ADLER, Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922—1928, J. d. ö. R. 1929 S. 263, EPSTEIN, Studienausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik 1923 S. 179.
60. Vgl. SEYDEL-PILOTY, Bayer. Staatsrecht I, 1913 S. 350, dazu die dort angeführte Stellungnahme von SCHULZE, Preußisches Staatsrecht, II. Aufl. I S. 245, ferner WIELANDT, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden Hdb. Öff. R. 2. Aufl. III, I, 3, S. 78.
61. Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums 1853, S. 65 ff.
62. Vgl. Kabinettsorder vom 8. IX. 1852, wonach der Ministerpräsident „bei wichtigen prinzipiellen neuen Anregungen vor Einholung der allerhöchsten Entscheidung unterrichtet werde, da er anders die Gesamtverantwortung nicht tragen könne“ — in Bismarcks Gedanken und Erinnerungen 3. Bd. S. 83. Gegenüber diesem Gedanken der Verantwortungskonzentration vertrat Bismarck in der genannten Sitzung folgenden Standpunkt: „Der Herr Vorredner hat meiner Überzeugung nach vollkommen Recht, wenn er annimmt, daß jedes Mitglied des Staatsministeriums nach 2 Seiten aufzufassen ist: Einmal nach der Verwaltung seines Ressorts, das zweitemal nach seiner politischen Anschauung als Mitglied des Staatsministeriums, nach seiner Mitverantwortung für die Gesamthandlungen des Staatsministeriums . . . .“
63. Siehe SEYDEL-PILOTY, a. a. O. S. 350 Anm. 6.
64. Von FRISCH, a. a. O. S. 221.
65. Protokoll des 8. Ausschusses der Nationalversammlung S. 304. (Verhandlungen d. verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung Bd. 336, Berlin 1920, Anlagen zu den stenographischen Berichten.)
66. Vgl. Kabinettsbefehl vom 15. IV. 1817, SEYDEL-PILOTY, a. a. O. S. 350.
67. Ebenda, S. 350 Anm. 7.
68. Ebenda, S. 338 Anm. 4.
69. Vgl. Fürst Wrede in der Staatsratssitzung vom 12. IV. 1817 — Prot. v. 12. IV. 1817, ferner Prot. des kgl. Gesamtstaatsministeriums vom 23. XII. 1820: Staatsminister Frhr. v. Zentner: „Über die Einrichtung und Instruktion des Minister-Rathes“, abgedruckt bei F. WECKERLE: Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode König Maximilians I, S. 68 Ziff. 7, ferner S. 184 ff.
70. Verhandl. 1868/69 Sten.Bericht I S. 427.
71. Vgl. für Württemberg GAUPP, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Hdb. Öff. R. III, I, 2 S. 127. Sachsen O. MAYER, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen, Hdb. Öff. R. III, I, 1, S. 253, Anm. 10, S. 255, Anm. 17, für Oldenburg SCHUECKING, Das Staatsrecht des Großherzogtums Oldenburg, D. ö. R. d. G. XIV, S. 115.
72. Staatsrecht des Großherzogtums Baden i. D. ö. R. d. G. V S. 102, dagegen wieder WIELANDT Hdb. Öff R. III, I, 3 d. Staatsrecht des Großherzog-

tums Baden S. 79. Hiernach wird Gesamtverantwortlichkeit auch bei einheitlichen Entscheidungen abgelehnt; der bei der Abstimmung unterlegene Minister trägt für den richtigen Vollzug des Beschlusses der Mehrheit die Verantwortung, während die Beschlußfassung selbst von den Mitgliedern der Abstimmungsmehrheit zu vertreten ist.
In Hessen bestand ein kollegiales Staatsministerium mit kollegialer Beschlußfassung, vgl. van CALKER, Staatsrecht des Großherzogtums Hessen, 1913, S. 76, 70.

73. Von FRISCH, a. a. O. S. 224.
74. Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, Verantwortlichkeit u. Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn, S. 556 Anm. 2161, ebendort zitiert Art. 7 d. bayer. Verantwortlichkeitsges. v. 1848, § 67 g. Badische VU v. 1818, württemb. VU v. 1819 §§ 51, 52.
75. WIELANDT, a. a. O. S. 78, 80.
76. Vgl. SEYDEL, Staatsrechtliche u. politische Abhandlungen 1902, S. 136.
77. Vgl. statt Vieler MEYER-ANSCHÜTZ, Deutsches Staatsrecht 1917 S. 522 ff., 531 Anm. 13, ferner die Erklärungen Bismarcks in den Reichstagssitzungen v. 11. III. 1867, Sten.B. 136, v. 26 u. 27. III. 1867 sten. B. 377, 388, v. 16. IV. 1869 sten. B. 401, v. 10. III. 1877 sten. B. 72, v. 13. III. 1877 sten. B. 126, ferner die Erklärungen des bayer. u. württ. Bundesratsbevollmächtigten in der Reichstagssitzung v. 5. II. 1878 Sten.B. 326 u. 335.
78. Art. 47 II, III, 49—55 preuß. VU v. 30. XI. 1920, § 57, § 61 Ziff. 2 Abs. 1, Abs. 2 S. 2, Ziff. 3, 4, 6, 7, 8, § 62 I, § 64, § 65 Bay. V.U.
79. NAWIASKY, a. a. O. S. 124, ROTHENBÜCHER, a. a. O. S. 49.
80. Die preußische Verfassung 1921, zu Art. 57.
81. GIESE-VOLKMANN, Die preußische Verfassung 1926, zu Art. 57, STIER-SOMLO Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen 1921, S. 169 ff., PREUSS, in J. d. ö. R. 1921, S. 271 ff., WALDECKER, Die Verfassung des Freistaates Preußen 1928, S. 162, HATSCHEK Preußisches Verfassungsrecht 1924, S. 500 f.
82. Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 759 f.
83. So besonders § 57 bayer. VU, der mangels Richtlinienbestimmung durch den Ministerpräsidenten die Feststellung der Regierungsgrundsätze dem Gesamtministerium überläßt.
84. § 55 III bayer. VU.
85. So NAWIASKY, a. a. O. S. 128.
86. § 61 Ziff. 2 Abs. 2, S. 2 bayer. VU. ROTHENBÜCHER, a. a. O. S. 32, 33.
87. Vgl. Art. 16, 19, 27 insb. Abs. 3 sächs. VU; § 36 württemb. VU; §§ 38, 39 I, 40, 43 thür. VU; Art. 32, 38 I, III, 40 hessische VU; Art. 24, 25, 36 I hamb. VU; Art. 14 lüb. VU; § 16 in der Fassung d. Ges. v. 20. I. 21 meckl. str. VU; zweifelhaft § 53, 59 badische VU; § 62 mecklb. schw. VU.
88. KOELLREUTTER, Die Staatsministerien und die Regierungssysteme in den Ländern mit Ministerialverfassung im Hdb. DStR. I S. 675.
89. HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 723, 759 ff., KOELLREUTTER, a. a. O. S. 675.
90. Vgl. insbes. Drucks. Nr. 1978 v. 22. X. 1918, S. 3140; Drucks. Nr. 1984 v. 26. X. 1918, S. 3142; Drucks. Nr. 1985 v. 26. X. 1918, S. 3143; R.G.Bl. S. 1273 u. 1274.
91. Reichsanz. v. 30. XII. 1918 Nr. 306.
92. Die Bezeichnung „Reichsregierung" erscheint zum erstenmale nach der Revolution am 23. XI. 1918 im Armeeverordnungsbl. S. 649.
93. Ebert bearbeitete Inneres und Militärisches, Haase Äußeres und Kolonien, Reichsanz. v. 13. XI. 1918 Nr. 269.

94. So wurde durch Erlaß vom 12. XI. 1918 ein neues Reichsamt für wirtschaftliche Demobilmachung geschaffen, R.G.Bl. 1918 Nr. 153; vgl. ferner R.Anz. v. 15. XI. 1918 Nr. 271.
95. So R.G.Bl. 1918 S. 1387, 1388; 1919 S. 63.
96. Bis zum 29. XII. 1918 setzte sich der Rat der Volksbeauftragten aus je 3 Mehrheitssozialisten und Unabhängigen zusammen. Erst nach Ausscheiden der U.S.P.-Mitglieder Haase, Dittmann und Barth und Ergänzung der Regierung Ebert, Scheidemann, Landsberg durch die Hinzuwahl der Sozialisten Noske, Wissell und Löbe kann man vielleicht von einem auf Parteidisziplin gegründeten „Kabinett" sprechen.
97. Der erste Versuch zur Festsetzung einer Verwaltungskontrolle erfolgte durch eine Bekanntmachung über die Zuständigkeiten des Zentral- und Vollzugsrates v. 21. XII. 1918 Ziff. 2, Reichsanz. v. 23. XII. 1918 Nr. 302.
98. Vgl. hiezu auch GGO II vom 3. V. 1924 § 35 Abs. VI: „Vorlagen an das Kabinett sind in der Regel auch den sämtlichen Reichsministerien unmittelbar zuzuleiten".
99. R.RegGO v. 3. V. 1924, RMBl. 1924 S. 173, 236; 1926, 119, hiezu GGO II, 2. amtliche Ausgabe, Berlin 1929, herausgegeben vom Reichsmin. des Inneren.
100. GLUM, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung 1924 S. 21.
101. So insbes. §§ 21, 22 I, 23, 24 III S. 2, 25, 27, 31 RRegGO.
102. POETZSCH-HEFFTER, Handkommentar der Reichsverfassung 1928, zu Art. 54; derselbe im Hdb. DStR. I S. 512.
103. Vgl. von Delbrück in der Ausschußsitzung v. 10. IV. 1919 Prot. S. 297, 302, insbes. S. 300.
104. Nach § 27 II RRegGO soll eine Beteiligung aller Minister bei Angelegenheiten von minderer Bedeutung durch die sogenannten „Umlaufsachen" ohne ausdrückliche Beratung im Plenum des Kabinetts ermöglicht werden.
105. GLUM, a. a. O. S. 6.
106. Vgl. SCHMITT, Verfassungslehre 1928 S. 346.
107. Berichterstatter Dr. von Delbrück in der Sitzung des Verfassungsausschusses der Nat.Vers. v. 10. IV. 1919 Prot. S. 300.
108. GLUM, a. a. O. S. 26.
109. Vgl. zu dem „System der Verwertung und Mischung" staatsrechtlicher Formelemente im Bau der Reichsregierung, SCHMITT, a. a. O. S. 305.
110. GLUM, a. a. O. S. 8.
111. Ebenda, S. 8, 24, 25.
112. Berichterstatter Dr. von Delbrück am 10. IV. 1919 Prot. S. 297.
113. Reichsmin. d. I. Dr. Preuß ebendort Prot. S. 300; ferner seine „Denkschrift zum Verfassungsentwurf", herausgeg. im Auftrage d. R.Amts d. Inneren 1919, S. 25: „Aus dieser Ordnung des Verhältnisses zwischen dem Reichskanzler und den Ressortchefs wird sich ein mehr kollegiales Zusammenarbeiten der Reichsregierung praktisch von selbst ergeben, ohne daß ihr das Kollegialsystem von der Verfassung formell vorzuschreiben ist, was sich gerade im Interesse einer klaren politischen Verantwortlichkeit nicht empfiehlt".
114. HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 760, 761.
115. ROTHENBÜCHER, a. a. O. S. 68.
116. Die Weimarer Reichsverfassung 1922 S. 349.
117. So in der Reichstagssitzung v. 22. I. 1925 Dr. Haas als Vertreter der demokratischen Fraktion: „Wir bringen dieser Regierung Vertrauen nicht entgegen und die Zugehörigkeit des Reichswehrministers Geßler zu diesem Kabinett kann eine Brücke zwischen der Demokratie und

dem Kabinett nicht schlagen". Sten. B. S. 209. Ferner Sitzung v. 12. V. 1926 sten. B. 7154, Abg. Dr. Breitscheid: „. . . . denn es ist wahrhaftig keine erbauliche Feststellung, daß die Herren Minister Kuelz und Marx sich schließlich mit diesem Erlaß und den Absichten des Herrn Reichskanzlers einverstanden erklärten und so ihre Parteien mit einer Verantwortung belastet haben, die nur durch die inzwischen allerdings erfolgte Desavouierung der beiden Minister verringert werden konnte".

118. POETZSCH, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, J. d. ö. R. 1925 S. 165.
119. R. T.-Sitzung v. 25. X. 1918 sten. B. 6199.
120. So PREUSS in seiner Denkschrift S. 24.
121. Vgl. über die Herausbildung des Berufsministertyps HERRFAHRDT, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis 1927 S. 39.
122. Prot. S. 297.
123. Antrag Nr. 97 Prot. 296.
124. Von Delbrück in der Ausschußsitzung vom 10. IV. 1919 Prot. 302.
125. Abg. Dr. Zoephel in derselben Sitzung Prot. 301.
126. Vgl. Abg. Haußmann in der Sitzung der Nationalversammlung v. 2. VII. 1919. Sten. B. S. 2939: „Zum Schlusse ist hinsichtlich der Reichsregierung eine bestimmtere Organisation in der Verfassung selbst vorgeschrieben, als es im Entwurf der Fall war. Die Reichsregierung soll ein Kollegium bilden, sie soll mit Mehrheit Beschlüsse fassen können . . .".
127. In der Sitzung v. 10. IV. 1919 S. 300, 303.
128. Vgl. GLUM a. a. O. S. 15, 35, POETZSCH, J. d. ö. R. 1925 S. 94; gegen GLUM insbes. C. SCHMITT a. a. O. S. 348, 349, ANSCHÜTZ Kommentar 1929 S. 283.
129. Vgl. ANSCHÜTZ zu § 56, POETZSCH zu Art. 57 in Ziff. 4, dazu § 29 RRegGO.
130. Bei der Beratung im Verfassungsausschusse — Prot. S. 300, 301 — wies Delbrück ausdrücklich auf die Gefahr einer gewissen Supremacie des Finanzministers hin: „. . . . In Preußen wird der Etat immer durch das Gesamtministerium eingebracht. Ich bin der Meinung, daß die Ressortchefs das garnicht entbehren können. Sie kommen sonst in eine unerträgliche Abhängigkeit vom Finanzminister". Ebenso Abg. Dr. Zoephel: „Wenn gesagt worden ist, es müsse dafür gesorgt werden, daß der Einfluß des Finanzministers nicht ausschließlich maßgebend ist, weil dadurch höhere politische Gesichtspunkte in den Hintergrund treten können, so ist dies richtig".
131. Aus diesem Grunde wurde von Regierung und Parteien dafür Sorge getragen, daß die RHO im Reichstag mit verfassungsändernder Mehrheit angenommen wurde. Vgl. hierüber GLUM a. a. O. S. 39, SCHULZE und WAGNER, Reichshaushaltsordnung v. 31. XII. 1922, 1926 S. 131.
132. SCHULZE und WAGNER a. a. O. S. 132 f.
133. Ebenda S. 133.
134. Im übrigen genießen nach der RV auch andere Minister eine gewisse Ausnahmestellung, so z. B. der Reichswehrminister nach Art. 47 RV in Verb. mit der Verordnung v. 20. VIII. 1919 RGBl. 1919 S. 1475, dazu § 15 RRegGO, ferner der Außenminister nach Art. 45 RV, § 12 RRegGO.
135. Hdb. DStR. I S. 512 Ziff. 2, S. 513 Anm. 8, Kommentar zu Art. 52 Ziff. 1, zu Art. 57 Ziff. 2 b.
136. Arch. Öff. R. 39 S. 480.
137. RGZ Bd. 112 S. 10, RGStr. Bd. 58 S. 407, Bd. 67 S. 132; a. A. ANSCHÜTZ Komm. 285.

138. Hdb. DStR. I S. 512 Ziff. 2.
139. Hierüber POETZSCH im Hdb. DStR. I S. 517 Anm. 30.
140. § 27 II: „Erfordert die Bedeutung der Angelegenheit keine mündliche Beratung, so kann der Staatssekretär in der Reichskanzlei die Zustimmung der Mitglieder der Reichsregierung auf schriftlichem Wege einholen (Umlaufsachen)". § 31: „Die Reichsregierung ist beschlußfähig, wenn einschließlich des Vorsitzenden die Hälfte der Reichsminister anwesend oder vertreten ist".
141. Vgl. hierüber insbes. POETZSCH J. d. ö. R. 1925 S. 164, 165, 178.
142. So § 61 Ziff. 2 Abs. 2 S. 2 bayer. VU, Art. 30 III sächs. VU, § 43 III thür. VU.
143. So Reichskanzler Dr. Wirth beim Eisenbahnerstreik im Febr. 1922, vgl. R.T.-Sitzung v. 10. II. 1922 Abg. Dr. Höfle sten. B. 5761 B.
144. So Antrag Fischer in der Ausschußsitzung v. 9. IV. 1919 Prot. S. 288.
145. Ebenda, Antrag Fischer.
146. Reichsminister d. I. Dr. Preuß in derselben Sitzung Prot. S. 288.
147. Ebenda, Prot. S. 289.
148. Reichsmin. d. I. Dr. Preuß ebenda Prot. S. 290.
149. Abg. Dr. von Delbrück ebenda Prot. S. 290.
150. Dr. Preuß ebenda Prot. S. 291.
151. „Kollegial" im Sinne der §§ 21, 23, 27, 32 RRegGO; angesichts der Praxis, daß in den in § 18 RRegGO aufgeführten Fällen nicht allgemein und unbedingt das Kabinett „als solches" berät und beschließt, wäre eine Ausdehnung der zu prüfenden Solidarverantwortlichkeit auf alle in § 18 genannten Angelegenheiten ohne Rücksicht auf die tatsächliche Mitwirkung formell u. U. richtig, würde aber praktisch zu dem unbefriedigenden Ergebnis führen, daß auch Minister, die am Zustandekommen des betreffenden Regierungsaktes garnicht interessiert und beteiligt waren, sich plötzlich zu einer Rechenschaftsablage vor dem Reichstag veranlaßt sehen. Gemeint sind hier nur die Fälle wirklichen kollegialen Handelns im Rahmen der §§ 27, 31 RRegGO.
152. HATSCHEK, Deutsches und preußisches Staatsrecht I S. 759.
153. Ebenda S. 761.
154. Ebenda S. 755 Anm. 2.
155. Schon im Verfassungsausschuß dachte man nicht daran, dem Reichskanzler wirksame Einflußmöglichkeiten auf Beachtung seiner Grundsatzpolitik in die Hand zu geben. Er sollte sich mit der Feststellung begnügen: „Ich mache darauf aufmerksam, daß hier die Politik des Ressorts nicht mehr im Einklang steht mit den von mir gegebenen Richtlinien", Prot. S. 300.
156. A. a. O. S. 67.
157. GLUM a. a. O. S. 7, 16.
158. Ebenda S. 7.
159. WITTMAYER, Die Weimarer RV 1922 S. 348.
160. Ebenda S. 341.
161. Ebenda S. 344.
162. Ebenda: „Drängt die Anbahnung der politischen Verantwortlichkeit zur politischen Solidarität der Minister und zur möglichsten Geschlossenheit des Regierungssystems, so wird die Einrichtung eines Ministerrates oder Gesamtministeriums deren wichtiger Behelf, ihr sichtbarer Träger und dankbarstes Förderungsmittel, ohne mit dieser Solidarität selbst zusammenzufallen und identifiziert werden zu dürfen".
163. Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I S. 637.
164. Kommentar 3. Aufl. zu Art. 54, S. 265.
165. Sitzung des verfassungsberatenden Ausschusses v. 11. IV. 1919 Prot. S. 303.

166. Hdb. DStR. I S. 529.
167. Verfassungs- und Verwaltungsrecht des Reichs, Teubners Hdb. der Staats- und Wirtschaftskunde II 2 S.
168. Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches 1921 S. 118.
169. GIESE und VOLKMANN, Die preußische Verfassung 1926 zu Art. 57.
170. Irgendwelche Neuerungen im System der Verantwortlichkeitsmittel enthält die Reichsverfassung nicht. Das Interpellationsrecht findet sich seit der Konstitution v. 3. IX. 1791 in fast allen neueren Verfassungen. Die Untersuchungsausschüsse haben in Deutschland ihr Vorbild in den landständischen Ausschüssen Württembergs und Badens und den Enqueteausschüssen des § 99 d. Frankfurter Reichsverfassung v. 28. März 1849, das Mißtrauensvotum wurde aus England und Frankreich übernommen.
171. Vgl. § 6 Staatsgerichtshofgesetz v. 9. VII. 1921, ferner HATSCHEK D. u. pr. Staatsr. I S. 723 u. die dort für auswärtige Staaten angeführten Gewährsmänner.
172. „Wird der Beschluß gefaßt, so müssen die davon betroffenen Minister zurücktreten, der Ministerpräsident jedoch nur dann, wenn er von seiner Befugnis, die Auflösung des Landtags zu beantragen keinen Gebrauch macht, oder wenn sein Antrag vom Ausschuß abgelehnt worden ist".
173. Vgl. über die Frage vor allem C. SCHMITT Verfassungslehre S. 343 ff.
174. Sitzung d. Nationalvers. v. 5. VII. 1919 S. 3265 Antrag Dr. Heinze u. Gen. zu Art. 55.
175. Vgl. insbes. die Beratungen des Verfassungsausschusses am 11. IV. 1919, der Nationalversammlung am 5. VII. u. 31. VII. 1919.
176. S. 24.
177. Bezeichnend die kurze Einführung der Abschnitte 3 u. 4 d. Entwurfs in der Ausschußsitzung v. 4. IV. 1919 durch Preuß. Ferner seine Erklärung in der Sitzung der Nationalversammlung v. 24. II. 1919 Sten. B. S. 292.
178. Sitzung v. 11. IV. 1919 Prot. S. 303.
179. POETZSCH Komm. 3. Aufl. zu Art. 54, W. JELLINEK Verfassung und Verwaltung des Reichs S. 79, Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN Hdb. DStR. I S. 529.
180. Entw. Art. 11 Abs. 4, II 1.
181. S. 23.
182. S. 313.
183. Vgl. Drucks. Nr. 1984 v. 26. X. 1918 S. 3142 Ziff. 6, ferner Prot. des Verfassungsausschusses S. 299.
184. Vgl. hiezu Grf. Posadowsky-Wehner in der R.T.-Sitzung v. 23. X. 1918 sten. B. 6201: „Es ist mir deshalb unzweifelhaft, daß dieser Gesetzentwurf dahin führen wird, daß man demnächst, um die Einheit der Regierung wiederherzustellen, die Einheit zu dem Reichskanzler, seinen Stellvertretern und den im Bundesrate vereinigten Einzelregierungen, schließlich zu einem kollegialen Reichswehrministerium mit dem Reichskanzler als Vorsitzenden wird kommen müssen". Dazu Abg. von Graefe in der Sitzung v. 26. X. 1918 sten. B. S. 6283.
185. Reichsanz. v. 30. XII. 1918 Nr. 306.
186. Abg. von Delbrück im Verfassungsausschuß Prot. S. 297.
187. Ebendort S. 299.
188. Vgl. auch die Erklärungen des Reichsministers Dr. Preuß. Prot. S. 290, 291.
189. Vgl. die Denkschrift v. 3. I. 1919 S. 23 ff. im Gegensatz zu der unter Anm. 181 angeführten Denkschrift v. 1917.
190. Prot. S. 303.
191. Vgl. hierüber ANSCHÜTZ Komm. 11. Aufl. S. 193, Bem. 1 zu Art. 23 I, POETZSCH Komm. 3. Aufl. S. 177, Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, Hdb. DStR. I S. 536, PERELS, ebendort S. 459, ferner Erklärung

des Reichstagspräsidenten Löbe in der Sitzung v. 23. XI. 1923 sten. B. S. 12 249 und des Abg. D. Dr. Kahl am 22. XI. 1923 S. 12 223.

192. Sitzung v. 11. IV. 1919 Prot. S. 304.
193. Art. 60 II preuß. VU v. 31. I. 1850.
194. Ebenda Prot. S. 304.
195. Antrag Nr. 119 Prot. S. 304.
196. GGO II d. Reichsmin. bei POETZSCH J. d. ö. R. 1925 S. 180 ff.
197. Vgl. Abg. Schmid in der Sitzung v. 14. XI. 1922 sten. B. S. 8966. HATSCHEK bezeichnet als Subjekt der Beantwortung von Interpellationen schon für das alte Reichsrecht die „Reichsregierung" in ihrer Gesamtheit wie auch einzelne Minister; vgl. deutsches u. preußisches Staatsr. I S. 748.
198. §§ 56, 58, 61 RTGO, § 17 III GGO d. Reichsministerien.
199. Vgl. hierüber ANSCHÜTZ Komm. zu Art. 34, POETZSCH zu Art. 34, HATSCHEK Staatsrecht I S. 613, ferner RGZ Bd. 104 S. 428 ff. und Bd. 102 S. 431, dazu die Ausschußberatungen über den damaligen Art. 55 in der Sitzung v. 7. IV. 1919 Prot. S. 264, 265, 267. Für die Frage der Ministerverantwortlichkeit bedeutsam Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN im Hdb. DStR. S. 536 Anm. 97, 98.
200. Ständiger Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten.
201. Vgl. hiezu Minister Dr. Preuß im Verfassungsausschuß Prot. 263, 267. Abg. Naumann S. 267, Abg. von Delbrück S. 455.
202. Staatsrecht I S. 660.
203. Abg. Eichhorn am 17. XI. 1922 RT. Sten. Ber. S. 9056.
204. § 44 S. 3 RTGO. Näheres bei HATSCHEK Staatsrecht S. 674 ff.
205. § 46 RTGO, § 22 GGO II d. Reichsmin.; vgl. hiezu die von HATSCHEK a. a. O. angeführten Beispiele I S. 682 ff, interessant besonders S. 684.
206. SCHULZE und WAGNER a. a. O. S. 128.
207. § 102 RHO.
208. Vgl. SCHULZE und WAGNER a. a. O S. 393 f.
209. ANSCHÜTZ Komm. zu Art. 56, POETZSCH Hdb. DStR. I S. 514, Frhr. MARSCHALL von BIEBERSTEIN, ebenda S. 537, THOMA, ebenda S. 510, ferner Abg. Dr. Schücking in der Sitzung v. 26. X. 1921 S. 4760, Abg. Berndt und Dr. Scholz am 10. II. 1922 sten. B. 5769, 5775.
210. WITTMAYER a. a. O. S. 349.
211. Ebenda, S. 349.
212. Ebenda, S. 345.
213. Ebenda, S. 345.
214. Vgl. § 18 IV GGO II der Reichsmin.
215. Sten. B. 8802.
216. Die Zentrumsführer Brauns und Köhler.
217. Am 3. II. 1927 sten. B. 8791 ff.
218. Sten. B. 11 866.
219. Sten. B. 8650.
220. Abg. von Graefe sten. B. S. 3801.
221. Sten. B. S. 6503.
222. POETZSCH J. d. ö. R. 1925 S. 178, 179.
223. Sten. B. S. 2839.
224. Sten. B. S. 2846.
225. Abg. Berndt in der Sitzung v. 10. II. 1922, Sten. B. 5769.
226. Ebendort sten. B. S. 5775.
227. Ebenda, sten. B. S. 5777. Bezeichnend die Erklärung des Reichskanzlers — Sten. B. 5870 —: „Wer also heute zu diesem Votum Stellung nimmt,

muß sich darüber im klaren sein, daß er auch ein Werturteil über die gesamte Politik der Regierung ausspricht".

228. Abg. Höfle in derselben Sitzung, sten. B. S. 5761: „Man hat in der Presse dem Herrn Reichskanzler einen Vorwurf daraus konstruiert, daß er die Frage der Maßregelung, für die an sich der Herr Reichsverkehrsminister als Ressortchef zuständig sei, hinübergeleitet habe in das Kabinett. . . . Dem Herrn Reichskanzler wird vorgeworfen, damit die Autorität des Reichsverkehrsminister gefährdet zu haben. . . Ich darf auf den Art. 56 der Reichsverfassung aufmerksam machen, wo es ausdrücklich heißt, daß der Reichskanzler die Richtlinien der Politik bestimmt und dafür die Verantwortung dem Reichstag gegenüber trägt. Ich meine: In dem Augenblick, in dem Gefahr im Verzuge war, daß der Streik in das politische Fahrwasser hineinlief, war es die Pflicht des Reichskanzlers einzugreifen, weil er die Verantwortung dafür zu tragen hat".
229. Vgl. Anm. 226 und die eingebrachten 3 Mißbilligungsanträge, sten. B. S. 5876, v. 15. II. 1922.
230. Sten. B. S. 5876: Antrag Hergt mißbilligt die Maßnahmen der Regierung im allgemeinen, Antr. Stresemann richtet sich gegen den R.K. selbst, Antrag Agnes mißbilligt einzelne Handlungen d. Regierung.
231. Sten. B. S. 1695.
232. Sten. B. S. 6637.
233. Regierungserklärung v. 28. III. 1922 sten. B. S. 6613 ff.
234. Sten. B. 7218; das Mißtrauensvotum gegen das Gesamtkabinett wurde abgelehnt, der sozialdemokratische Antrag gegen Reichskanzler Luther angenommen. Bisher einziger Sturz eines Kabinetts nach Geltendmachung seiner Verantwortlichkeit.
235. Die Demokraten Geßler, Külz, Reinhold, die Zentrumsminister Brauns, Marx, Haslinde.
236. Vgl. Abg. von Graefe am 12. V. 1926 sten. B. S. 7215.
237. WITTMAYER a. a. O. S. 348.
238. Sten. B. S. 5874.
239. Vgl. z. B. Antr. Hergt u. Genossen Nr. 2106 v. 3. VI. 1921, 3529 v. 11. II. 1922, 3974 v. 29. III. 1922.
240. Vgl. Antr. Arnstadt u. Gen. Nr. 2496 v. 29. III. 1920.
241. §§ 55 ff, 60 ff, 67 f RTGO.
242. Sten. B. S. 1975.
243. Sten. B. S. 117.
244. Sitzung v. 16. X. 1930 sten. B. S. 17 ff; vgl. dazu Sitzung v. 17. X. 1930 S. 63 C: „Aus diesem Grunde haben wir sachlich das tiefste Mißtrauen gegen das Kabinett und werden daher jedem Mißtrauensantrag zustimmen. Darüber hinaus haben wir noch persönliche Gründe, dem Kabinett Brüning das Vertrauen zu verweigern, die in der Beschaffenheit und in den Erfolgen einzelner Mitglieder dieses Kabinetts begründet sind".
245. Sitzung v. 5. II. 1927 sten. B. S. 8887 f.
246. Ebenda. Vgl. ferner Abg. Wurm am 5. VII. 1919 sten. B. S. 3270.
247. Vgl. hierüber POETZSCH J. d. ö. R. 1925 S. 171, 172, 1929 S. 106—108.
248. Drucks. d. R. T. IV 1928 Nr. 704.
249. Näheres bei WOLGAST, Zum deutschen Parlamentarismus, Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung 1929 S. 154 ff.
250. WITTMAYER a. a. O. S. 345.

LITERATUR.

ADLER, Das tschechoslowakische Verfassungsrecht in den Jahren 1922—1928 J. d. ö. R. 1929.

ALTMANN, Ausgewählte Urkunden zur außerdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776, 1913.

ANSCHÜTZ, Die Verfassung des Deutschen Reiches. 11. Aufl. 1929.

BISMARCK, Gedanken und Erinnerungen Bd. III.

BLUMER, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, II 2 1887.

BREDT, Der Geist der deutschen Reichsverfassung 1924.

CHATEAUBRIAND, Le Monarchie selon la Charte 1816.

DAMBITSCH, Die Verfassung des Deutschen Reiches 1910.

DUERSTELER, Die Organisation der Exekutive der Schweizerischen Eidgenossenschaft seit 1798, 1912.

EPSTEIN, Studienausgabe der Verfassungsgesetze der Tschechoslowakischen Republik 1923.

FREYTAGH-LORINGHOVEN FRHR. von, Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit 1924.

FRISCH von, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und der höchsten Magistrate 1904.

GAUPP, Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Hdb Öff R III, 12 1895.

GIESE, Die Verfassung des Deutschen Reiches 7. Aufl. 1926.

GIESE und VOLKMANN, Die Preußische Verfassung 2. Aufl. 1926.

GLUM, Die staatsrechtliche Stellung der Reichsregierung sowie des Reichskanzlers und des Reichsfinanzministers in der Reichsregierung 1924.

GMELIN, Die hessische Verfassung und Gesetzgebung v. 1920 J. d. ö. R. 1921 S. 301 ff.

GOOS-HANSEN, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, D. ö. R. d. G. XX 1913.

HATSCHEK, Deutsches und Preußisches Staatsrecht 2. Aufl. I 1930.

— Preußisches Verfassungsrecht 1924.

— Außerpreußisches Landesstaatsrecht 1926.

— Staatsrecht des vereinigten Königreiches Großbritannien-Irland, Hdb Öff R IV II 4 2 1906.

HERRFAHRDT, Die Kabinettsbildung nach der Weimarer Verfassung unter dem Einfluß der politischen Praxis 1927.

HUBRICH, Das demokratische Verfassungsrecht des deutschen Reiches, 1921.
JELLINEK G., Allgemeine Staatslehre 3. Aufl. 1914.
JELLINEK W., Verfassung und Verwaltung des Reichs in Teubners Hdb. d. Staats- und Wirtschaftskunde II 2.
— Revolution und Reichsverfassung, J. d. ö. R. 1920 S. 1 ff.
KERSTEN, Staat oder Nichtstaat, 1921.
KOELLREUTTER, Die neue staatsrechtliche Gestaltung in Baden, J. d. ö. R. 1920 S. 180 ff.
— Die verfassungsrechtliche Entwicklung in Oldenburg, Braunschweig, Anhalt usw. J. d. ö. R. 1921. S. 409 ff.
LABAND, Deutsches Reichsstaatsrecht 5. Aufl. 1911.
LAMMERS, Das Gesetz über den Staatsgerichtshof, 1922.
LEBON, Das Verfassungsrecht der französischen Republik, D. ö. R. d. G. VI 1909.
LUKAS, Die organisatorischen Grundlagen der neuen Reichsverfassung, 1920.
MAYER, A., Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen Hdb Öff R III I 1 1909.
MARSCHALL von BIEBERSTEIN FRHR., Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des Obersten Kriegsherrn, 1911.
— Die Verantwortlichkeit der Reichsminister, Hdb Öff R 1930 I S. 528 ff.
MEISSNER, Deutsche Reichsverfassung 1919.
MEYER-ANSCHÜTZ, Deutsches Staatsrecht 7. Aufl. 1917.
MORSTEIN-MARX, Die Verfassungs- und Verwaltungsrechtsentwicklung in den 3 Hansestädten Hamburg, Bremen und Lübeck, 1918—28, J. d. ö. R. 1928, S. 5 ff.
MORGENSTIERNE, Das Staatsrecht des Königreichs Norwegen, D. ö. R. d. G. VIII 1911.
NAWIASKY, Bayerisches Verfassungsrecht, 1923.
PASSOW, Das Wesen der Ministerverantwortlichkeit in Deutschland, 1904.
POETZSCH-HEFFTER, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928.
POETZSCH, Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, J. d. ö. R. 1925 u. 1929 S. 1 ff.
— Die Organisation der Reichsregierung, Hdb Öff R 1930 I S. 511.
PREUSS, Die neue preußische Verfassung, J. d. ö. R. 1921, S. 222 ff.
— Denkschrift zum Verfassungsentwurf, 1919.
RADBRUCH, Die politischen Parteien im System des Verfas-

sungsrechts, Hdb Öff R I 1930 S.
ROTHENBÜCHER, Die Stellung des Ministeriums nach bayerischem Verfassungsrechte, 1922.
SARIPOLOS, Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland, D. ö. R. d. G. VIII 1909.
SCHELCHER, Die Verfassung des Freistaates Sachsen, J. d. ö. R. 1921, S. 285.
SCHMITT, Verfassungslehre, 1928.
SCHÜCKING, Das Steuerrecht des Großherzogtums Oldenburg, D. ö. R. d. G. XIV, 1911.
SCHWERIN Frhr. von, Grundzüge des deutschen Privatrechts, 1928.
SEYDEL-PILOTY, Bayerisches Staatsrecht I, 1913.
SEYDEL, Staatsrechtliche und politische Abhandlungen, 1902, S. 133 ff.
STENGEL von, Staatsrecht des Königreichs Preußen, Hdb Öff R II 3 1894.
STIER-SOMLO, Kommentar zur Verfassung des Freistaates Preußen, 1921.
— Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, 1924.
STOERK, Hdb. der deutschen Verfassungen, 1913.
TRIEPEL, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht, 3. Aufl. 1922.
— Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928.
THOMA, Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems Hdb Öff R I, 1930, S. 503 ff.
VOGELS, Die preußische Verfassung, 1921.
WALDECKER, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 1928.
WALZ, Staatsrecht des Großherzogtums Baden, D. ö. R. d. G. V, 1909.
WECKERLE, Geschichte der Ministerverantwortlichkeit in Bayern bis zum Tode König Maximilians I., 1930.
WENZEL, Die neuen mecklenburgischen Verfassungen J. d. ö. R., 1921, S. 321 ff.
WIELANDT, Das Staatsrecht des Großherzogtums Baden, Hdb Öff R III I 3, 1895.
WITTMAYER, Die Weimarer Reichsverfassung, 1922.
WOLGAST, Zum deutschen Parlamentarismus, Der Kampf um Art. 54 der deutschen Reichsverfassung, 1929.
ZORN, Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums, 1853.

LEBENSLAUF.

Der Verfasser vorliegender Dissertation ist geboren am 21. Juni 1907 zu München als Sohn des damaligen kgl. bayer. Hauptmanns Karl Reber.

Er besuchte von 1913—1917 die dortige Volksschule und anschließend das humanistische Gymnasium, das er am 25. März 1926 mit dem Zeugnis der Reife verließ.

Dem Studium der Rechtswissenschaften widmete er sich sechs Semester an der Universität München und zwei Semester, Sommerhalbjahr 1927 und 1928, an der Universität Freiburg i. Br.

Am 14. Februar 1930 bestand er die Universitätsschlußprüfung zu München als erste Prüfung für den höheren Justiz- und Verwaltungsdienst.

Gegenwärtig befindet er sich im juristischen Vorbereitungsdienst.

Albert Reber.